VIII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 74)**

z dnia 13 grudnia 2017 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 74)

13 grudnia 2017 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Tadeusza Dziuby (PiS)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli skuteczności działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej,

– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli realizacji Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2020.

W posiedzeniu udział wzięli: **Magdalena Gawin** podsekretarz stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego wraz ze współpracownikami, **Tadeusz Kościński** podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju wraz ze współpracownikami, **Krzysztof Kwiatkowski** prezes i **Ewa Polkowska** wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Ewa Bednarczyk** dyrektor Departamentu Świadczeń Emerytalno-Rentowych w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych wraz ze współpracownikami, **Adam Małecki** dyrektor Departamentu Inwestycji Zagranicznych Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu wraz ze współpracownikami, **Ryszard Wojtkowski** zastępca naczelnego dyrektora Archiwów Państwowych wraz ze współpracownikami, **Marek Bucior** zastępca dyrektora Departamentu Ubezpieczeń Społecznych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wraz ze współpracownikami, **Katarzyna Pietrusińska** radca prawny w Departamencie Prawnym Państwowej Inspekcji Pracy.

W posiedzeniu udział wziął pracownik Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Proszę państwa, rozpoczynamy kolejne posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Nie zgłoszono uwag do porządku dziennego, zatem stwierdzam, że został on przyjęty. Rozpoczniemy od omówienia raportu Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli skuteczności działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej.

Witam wszystkich przybyłych i zaproszonych gości, w szczególności pana prezesa Kwiatkowskiego, panią prezes Ewę Polkowską, pana Marka Buciora, zastępcę dyrektora Departamentu Ubezpieczeń Społecznych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, pana Ryszarda Wojtkowskiego zastępcę naczelnego dyrektora Archiwów Państwowych i panią Ewę Bednarczyk dyrektor w Departamencie Świadczeń Emerytalno-Rentowych w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych oraz wszystkie inne osoby, których nie rozpoznałem.

Przystępujemy do omówienia pierwszego punktu. Zapraszam, panie prezesie.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, chcemy dzisiaj przedstawić informację z kontroli dotyczącej skuteczności działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej. Kontrola odbyła się z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli, ale także mieliśmy szereg rozmów z posłami, którzy również wskazywali na problem związany z przechowywaniem dokumentacji, m.in. z panem Januszem Śniadkiem. Zaraz się państwo przekonają, że to jest jedna z ważniejszych kontroli, której wnioski będziemy państwu przedstawiali w tym roku. Ważna jest także z punktu widzenia ewentualnego rozważenia zmian legislacyjnych. Dlatego chcę bardzo podziękować przedstawicielom jednostki, która przeprowadziła kontrolę, pani dyrektor Ewie Jasiurskiej-Kluczek z Delegatury

w Gdańsku wraz ze współpracownikami, pani prezes Ewie Polkowskiej, nadzorującej kontrolę. Jak się państwo za chwilę przekonają, ustalenia z kontroli rzeczywiście wymagają pogłębionej analizy. To wszystko tytułem krótkiego wstępu, żeby państwo wiedzieli, jaką przedstawiamy problematykę.

1 stycznia 1999 r. weszła w życie reforma emerytalna, w wyniku której m.in. przyznano możliwość wskazywania do podstawy wyliczenia kapitału początkowego (na dzień 1 stycznia 1999 r.) oraz przyznawanych i przeliczanych emerytur z 20 lat kalendarzowych wybranych dowolnie, z całego okresu pracy zawodowej. Po wejściu w życie reformy emerytalnej w mediach pojawiają się doniesienia o problemach osób przechodzących na emeryturę, z przedstawieniem uznawanej przez ZUS dokumentacji, potwierdzającej zatrudnienie i wynagrodzenie za czas pracy przed rokiem 1999 w nieistniejących już zakładach pracy. Problem pogłębił się jeszcze z jednego powodu. Po roku 1989 mieliśmy nie tylko transformację ustrojową, ale także gospodarczą, efektem której był upadek wielu przedsiębiorstw państwowych, odnajdujących się, ale wyłącznie w ramach gospodarki socjalistycznej, a nie wolnorynkowej.

Jaki był skutek? Najlepiej zobrazuje to slajd, który za chwilę państwu przedstawię. Pracownicy zlikwidowanych zakładów pracy (to jest najważniejsza informacja) nie mieli w praktyce żadnego wyboru i wpływu do kogo, w momencie likwidacji zakładu pracy, trafiała ich dokumentacja, obrazująca przebieg pracy, a w sposób szczególny otrzymywane wynagrodzenie. Tymczasem zasadniczy wpływ na wysokość emerytury ma fakt, w której firmie, zarejestrowanej lub nie, są przechowywane dokumenty pracownicze. Dokumenty przechowywane przez podmioty do tego nieupoważnione nie są do końca wiarygodnym dowodem dla ZUS, gdyż nie pozwalają na otrzymanie pełnych świadczeń emerytalno-rentowych w zakresie adekwatnym do wynagrodzenia, jakie pracownik otrzymywał w momencie pracy. Jeżeli miał pecha, jego dokumentacja trafiła do nielicencjonowanego, niezarejestrowanego archiwum.

Zgodnie z przepisami do wyliczenia kapitału początkowego Zakład Ubezpieczeń Społecznych może uwzględniać jedynie dokumentację płacową zlikwidowanych zakładów pracy, jeśli została ona poświadczona za zgodność z oryginałem przez podmioty uprawnione do jej przechowywania, czyli przedsiębiorców prowadzących działalność przechowalniczą na podstawie wpisu do rejestru Archiwum Państwowego, Stowarzyszenia Archiwistów Polskich, organów założycielskich oraz następców prawnych tych podmiotów. W przypadku kiedy dokumentacja osobowa i płacowa poświadczona jest przez podmioty nieupoważnione do jej przechowania, przy wyliczeniu wysokości świadczenia do 2008 r. ZUS uznawał przyszłemu emerytowi jedynie lata pracy, a za podstawę zarobków przyjmował stawkę 0 zł. Podkreślę jeszcze raz, dokładnie taką sytuację mieliśmy do 2008 r. – zaliczano jako okres przepracowany, ale uznawano stawkę zarobków w wysokości 0 zł, a od początku 2009 r. kwotę minimalnego wynagrodzenia, obowiązującą w okresie branym pod uwagę.

Jak państwo widzą, nie jest do końca czytelny wykres, więc powiem, co się na nim znajduje. Istnieją dwie drogi. Jeżeli podmiot przechowujący dokumentację osobową i płacową przekazał ją do upoważnionego podmiotu, który prowadził część związaną z archiwizacją dokumentów płacowych, pracownik miał szczęście, ponieważ emerytura została naliczona w oparciu o rzeczywiste, otrzymywane zarobki. Jeżeli miał pecha i trafił ze swoją dokumentacją pracowniczą do niekoncesjonowanego archiwum, okazało się początkowo, że nic nie liczono, jakby w tym okresie nie pobierał żadnego wynagrodzenia, a od 2008 r. – stawkę minimalną.

Proszę zwrócić uwagę, do jakiej absurdalnej sytuacji dochodzi. Po roku 1989 mamy w Polsce bardzo wiele zlikwidowanych zakładów pracy. Statystycznie, gdybyśmy wzięli osoby aktywne zawodowo w latach 1988–1989, z uwagi na upływ czasu zdecydowana większość z nich już nie pracuje. Osoby niepracujące nie miały zielonego pojęcia, dokąd trafiła ich dokumentacja. Państwo pamiętają, w jakich okolicznościach część zakładów pracy była likwidowana. Podejrzewam, że nie ma w Polsce miasta, w którym nie doszłoby do likwidacji co najmniej jednego zakładu, a w niektórych miejscowościach większości zakładów pracy.

Pochodzę ze Zgierza, w którym z 11 dużych zakładów odzieżowo-włókienniczych nie działa obecnie ani jeden. W momencie likwidacji zakładu pracy pracownik nie miał zielonego pojęcia, dokąd trafi dokumentacja. Powiem inaczej, miał szczęście, jeżeli dokumentacja gdzieś trafiła. W wielu przypadkach była ona zagubiona albo świadomie niszczona, w ogóle nieprzechowywana przez podmiot, który wykonywał tego typu obowiązki, nawet jeśli nie był licencjonowany. Pracownik o zaistniałej sytuacji dowiadywał się w momencie przejścia na emeryturę – według państwowego podmiotu odpowiadające za politykę emerytalno-rentową były lata, gdy nie pobierał żadnych wynagrodzeń, a po roku 2008 otrzymywał wynagrodzenie na poziomie minimalnym, niezależnie od faktu, jak było w rzeczywistości. ZUS oszacował skutki finansowe ustanowienia w 2009 r. zasady przejścia ze stawi 0 zł na płacę minimalną w wysokości 300 mln zł. Świadczy to o skali problemu i liczbie obywateli, którzy z powodu problemów ze swoją dokumentacją płacową często mają naliczoną niższą emeryturę.

Czy stworzony w Polsce system przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców umożliwiał obywatelom realizację uprawnień do świadczeń emerytalnych za pracę przed 1999 r. w nieistniejących zakładach pracy? Aby odpowiedzieć na to pytanie, badaniami objęliśmy: Naczelną Dyrekcję Archiwów Państwowych, archiwa państwowe, marszałków województw w zakresie przechowywania i dostępu do dokumentacji; działań podejmowanych przez Naczelną Dyrekcję Archiwów Państwowych i marszałków województw oraz oddziały ZUS w zakresie ustalenia miejsc przechowywania ww. dokumentacji oraz skuteczności ustaleń i realizacji przez oddziały ZUS uprawnień do świadczeń emerytalnych osób zatrudnionych przed 1990 r. w nieistniejących zakładach pracy. Kogo kontrolowaliśmy? Naczelną Dyrekcję Archiwów Państwowych, pięć archiwów państwowych, pięć urzędów marszałkowskich, pięć oddziałów ZUS.

Zacznę od ogólnej oceny. W naszej ocenie obecnie funkcjonujący system przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców jest nieskuteczny i nie zapewnia wszystkim obywatelom możliwości dotarcia do dotyczącej ich dokumentacji osobowej i płacowej, szczególnie z okresu przed 1990 r., a tym samym pełnej realizacji uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych za pracę w tym okresie, w szczególności w nieistniejących już zakładach pracy. W naszej ocenie państwo po okresie transformacji, czyli po 1989 r., nie stworzyło faktycznie skutecznego systemu przechowywania dokumentacji osobowo-płacowej, który zapewniłby jednolite traktowanie obywateli, bez względu gdzie pracowali albo do których podmiotów trafiła ich dokumentacja pracownicza. Pracownicy nie mieli na to żadnego wpływu. To rzutuje na fakt, czy ZUS traktuje daną instytucję jako wiarygodny środek dowodowy i w oparciu o dokumentację i poświadczone w niej pobierane wynagrodzenie, nalicza emerytury. Czy dzisiaj nalicza emerytury w wysokości minimalnego wynagrodzenia za okresy, w których dokumentacja była przechowywana u podmiotów nieuprawnionych.

Nie zapewniono przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej w warunkach określonych przepisami. O jakiej skali problemu mówimy? Powiedziałem, że część dokumentacji była przechowywana przez prywatne podmioty, w ramach działalności gospodarczej, z pominięciem regulacji określonej w ustawie o archiwach. Muszą państwo wiedzieć, że z danych Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych wynika, że przechowawców, którzy nie dopełnili obowiązku rejestracji, było ok. 400, tj. dwukrotnie więcej od funkcjonujących w ramach systemu, czyli licencjonowanych. Dokumentacja przechowywana w tych placówkach jest wiarygodna dla ZUS i dla pracowników naliczana zostaje składka, adekwatna do pobieranych przez nich wynagrodzeń.

Ktoś może się zastanawiać, czy problem się pogłębia, czy rozwiązuje, z jaką sytuacją mamy do czynienia. Chcę państwu powiedzieć, że w kontrolowanym przez nas okresie liczba tzw. koncesjonowanych przechowawców nie zwiększa się, wręcz przeciwnie – zmniejsza się. W kontrolowanym przez nas okresie liczba spadła z 229 do 218. Przypominam, że w tym czasie niekoncesjonowanych podmiotów było ok. 400. Na problemy związane z funkcjonowaniem podmiotów bez tytułu prawnego wskazywał także Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych. Część dokumentacji była przechowywana przez osoby fizyczne, które weszły w jej posiadanie bez tytułu prawnego i nie mogły, na podstawie obowiązujących przepisów, nieodpłatnie oddać jej uprawnionym przechowawcom.

Liczba podmiotów kompletnie dzikich, czyli osób, które same przechowują dokumentację, jest trudna do oszacowania. To nie dotyczy liczby ok. 400 nielicencjonowanych podmiotów, o których mówiłem, one to przynajmniej robią wokół określonych zasad. Archiwa Państwowe nie zawsze przechowywały ww. dokumentację w miejscach do tego przeznaczonych i w wymaganych warunkach. O tych nieprawidłowościach będziemy mogli jeszcze powiedzieć później.

Z naszej oceny i analizy Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych wynika, że archiwa nie mają wystarczających środków finansowych na pokrycie wydatków związanych z przechowywaniem ww. dokumentacji. Archiwa oszacowały koszty realizacji umów zawartych od 2003 r. – były ponad dwukrotnie większe od kwot uzyskanych z tytułu ich zawarcia. Chcę mocno podkreślić, że to będzie jeden z naszych wniosków, jeżeli będziemy mówili o ewentualnych rozwiązaniach, np. zwiększeniu zakresu obowiązków Archiwów Państwowych, absolutnie nie jest to możliwe bez wyższych nakładów finansowych, związanych z tymi zadaniami. Działalność archiwów w wyżej wymienionym zakresie finansowano w ramach rachunku pomocniczego dla sum na zlecenie, przez co rozliczano je poza budżetem państwa. Z tego tytułu dyrektorzy archiwów nie mieli prawnej podstawy do zabezpieczenia ww. dokumentacji. W przypadku otrzymania informacji, że znajduje się ona, w naszej ocenie, w warunkach zagrażających jej zniszczeniem, Naczelny Dyrektor Archiwum Państwowego mógłby wykazać większą aktywność.

W toku naszej kontroli możemy powiedzieć, że nie było decyzji nakazującej złożenia dokumentacji na przechowanie w Archiwum Państwowym, mimo że w wyniku przejęcia zawężającej interpelacji (art. 51z i 51h ustawy o archiwach), zgodnie z którą można przymusowo przejąć dokumentację, gdy znajduje się ona bezpośrednio u byłego pracodawcy lub wykreślonej z rejestru przechowalni. O tym będą jeszcze mówić pani prezes i pani dyrektor. Z art. 12a ustawy o archiwach wynika uprawnienie dla Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych do wydania decyzji o zabezpieczeniu materiałów w przypadku uzasadnionej obawy ich zniszczenia, uszkodzenia lub utraty. Ma to zastosowanie tylko do nieobejmujących tej dokumentacji zasobów archiwalnych.

W naszej ocenie nie spełniły roli postanowienia sądów rejestrowych zobowiązujące archiwa państwowe do przejęcia dokumentacji. Z chwilą wykreślenia z Krajowego Rejestru Sądowego lub Centralnej Ewidencji Informacji o Działalności Gospodarczej podmiotu, którego dotyczyły postanowienia, stawały się niewykonalne. Ponadto wskazane w postanowieniach podmioty często nie przekazywały dokumentacji do archiwum.

Sprawdziliśmy praktykę, co działo się po zawiadomieniu organów ścigania, czyli prokuratury, wnoszonych przez objęte kontrolą podmioty. Takie sprawy na ogół załatwiano odmową wszczęcia postępowania lub jego umorzeniem, m.in. dlatego że porzucenie, narażenie na zniszczenie lub uszkodzenie przez przechowawcę ww. dokumentacji oraz nieprzekazanie innemu przechowawcy w przypadku zaprzestania działalności nie zostało spenalizowane. Z tej przyczyny w kolejnych tego typu przypadkach odstępowano, w naszej ocenie bezzasadnie, od składania zawiadomień. Postanowienia sądów rejestrowych zobowiązujące archiwa do przejęcia dokumentacji, z chwilą wykreślenia podmiotu z KRS lub CEIDG, stają się niewykonalne, gdyż brak jest podmiotu objętego postanowieniem. Zgodnie z ustawą o archiwach właśnie na podmiocie wskazanym w postanowieniu, a nie na archiwum, ciąży obowiązek dostarczenia dokumentacji. Archiwum nie dysponuje środkami prawnymi do wyegzekwowania wydania zgromadzonej dokumentacji poza wezwaniem do jej przekazania. W konsekwencji sprawcy czynów zabronionych pozostawali bezkarni, a obywatele próbujący objąć należytą ochroną dokumentację, która dotyczy ich żywotnych interesów, w naszej ocenie, byli pozbawieni realnego wsparcia władzy publicznej.

Wystąpiliśmy w tej sprawie także do prokuratury. Zastępca prokuratora krajowego poinformował NIK, że Prokuratura Krajowa nie dysponuje danymi, odnoszącymi się do przestępczości związanej z działaniem systemu przechowywania dokumentacji, gdyż tak wyodrębnione przestępstwa nie są objęte monitoringiem z poziomu naczelnych organów prokuratury w Polsce.

Kolejne ustalenia w kontekście stwierdzonego stanu faktycznego – w naszej ocenie nie zapewniono wszystkim obywatelom dostępu do ww. dokumentacji, nie utworzono

jednej bazy danych, w której znajdowałyby się wszystkie informacje o miejscach jej przechowywania. Wprowadzonej przez Naczelną Dyrekcję Archiwów Państwowych ewidencji ujęto przechowawców, którzy przejęli dokumentację jedynie ok. 14 tys. pracodawców. Chcę państwu pokazać skalę problemu. Tymczasem w latach 1999–2016 wykreślono z REGON-u ponad 412 tys. podmiotów, niebędących osobami fizycznymi, czyli prowadzących działalność gospodarczą. Dane wprowadzone przez NDAP nie były kompletne, nawet w odniesieniu do ujętych w niej przechowawców. Naczelna Dyrekcja nie posiadała informacji o ok. 15% przechowawców wpisanych do ewidencji. Nie miała uprawnień do egzekwowania od nich obowiązków ewidencyjnych.

Za każdy razem wskazuję na ograniczenia prawne, organizacyjne, finansowe, dlatego że nie chciałbym, aby pozostało wrażenie, iż krytykujemy Archiwa Państwowe. Pokazujemy w szczególny sposób, że system funkcjonujący w Polsce jest, najdelikatniej mówiąc, dziurawy i nieskuteczny. ZUS i Archiwa Państwowe starały się wypełnić lukę w ewidencji, tworząc własne bazy, jednak największa z nich zawierała informację dotyczącą jedynie 34 tys. likwidowanych podmiotów. Przykładowo, ewidencją NDAP nie objęto m. in. niezarejestrowanych przechowawców, przedsiębiorców, którzy po likwidacji firm przechowują dokumentację we własnym zakresie, a także niektórych przechowawców przewidzianych w ustawie o archiwach np. związki rewizyjne zrzeszające spółdzielnie. Prowadzona przez ZUS baza zlikwidowanych lub przekształconych zakładów pracy zawiera informacje o ok. 24 tys. pracodawców, a baza dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców w Archiwum Państwowym w Warszawie obejmuje ok. 34 tys. likwidowanych firm. Znajduje się w niej 1700 podmiotów przechowujących dokumentację, w tym ok. 200, które uzyskały wpis do rejestru, a ok. 1200 jednostek jest zobowiązanych do przejęcia dokumentacji na podstawie przepisów. W przypadku pozostałych przyjęto, że prowadzą działalność przechowalniczą bez podstawy prawnej.

Jak mówiłem, w latach 1999–2016 było 412 tys. podmiotów niebędących osobami fizycznymi wykreślonymi z ewidencji REGON. W tym czasie przy 412 tys. podmiotów wykreślonych, tylko 34 tys. to pracodawcy ujęci w bazie Archiwów Państwowych w Warszawie, 24 tys. to pracodawcy ujęci w bazie ZUS i 14 tys. pracodawców, których dokumentację przechowują podmioty ujęte w ewidencji Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych. Ponad 300 tys. podmiotów jest poza jakąkolwiek ewidencją. Wprowadzone przepisami ewidencji Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych oraz ZUS i Archiwa Państwowe w Warszawie dodatkowe bazy danych obejmują jedynie niewielką część nieistniejących już pracodawców. Przyszli emeryci i renciści nie mogli liczyć na skuteczną pomoc państwa w sytuacji, gdy przechowawca zwlekał z wydaniem dokumentów potrzebnych do naliczenia świadczeń emerytalno-rentowych lub domagał się poniesienia przez zainteresowanego dodatkowych opłat. Państwo również słyszeli o sytuacjach, w których nieupoważnione podmioty często żądają dodatkowych opłat za wydanie dokumentacji pracowniczej.

Zwracam uwagę, że marszałkowie województw mieli obowiązek kontrolowania działalności przechowawców zarejestrowanych, jednak w ograniczonym zakresie. Mimo to mieli także problemy z wywiązaniem się z tego obowiązku. Uprawnienia do kontroli usługowego przechowywania dokumentacji przysługiwało jedynie Naczelnej Dyrekcji i marszałkom województw. Ostatnio były istotne ograniczenia, ponieważ Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych mógł przeprowadzać kontrole jedynie w podległych mu archiwach państwowych, a marszałkowie tylko u zarejestrowanych przechowawców, jedynie w zakresie: weryfikacji danych stanowiących podstawę wpisów i ujętych w rejestrze, posiadania odpowiedniej bazy organizacyjno-technicznej i właściwych warunków udostępniania dokumentacji, posiadania regulaminu usług oraz zatrudniania do obsługi dokumentacji osób posiadających specjalistyczne wykształcenie i praktykę zawodową. Uprawnienia nie obejmowały kontroli prawidłowości obsługi obywateli. Żadnemu z organów nie nadano uprawnień do kontroli niezarejestrowanych przedsiębiorców, przechowujących ww. dokumentację w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Na słabość nadzoru nad przechowawcami wskazywali również eksperci, z których pomocy korzystaliśmy m.in. podczas panelu ekspertów, przeprowadzonego w trakcie trwania

kontroli. Postulowali oni m.in. pilne zmiany w przepisach dotyczących nadzoru i kontroli nad przechowawcami oraz warunkami przechowywania dokumentacji.

Odniosę się do stanu stwierdzonego w zakresie działań w kontekście ustalania miejsc przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej. Objęte kontrolą podmioty obejmowały, często bez umocowania prawnego, działania w zakresie ustalenia miejsc przechowywania ww. dokumentacji. Czynności te, bardzo mocno podkreślam, jako Najwyższa Izba Kontroli oceniamy pozytywnie. Wprawdzie ograniczały one skutki opisanych przeze mnie nieprawidłowości, jednak nie mogły ich wyeliminować.

Do skontrolowanych archiwów wpłynęło ponad 50 tys. wniosków w sprawie uzyskania informacji o przechowywanej dokumentacji, ok. 58 w jednym dniu roboczym, przy czym okres ich rozpatrywania w Archiwum Państwowym w Warszawie, do którego wpłynęło 96% wniosków, wydłużył się z 3 do 4 tygodni w 2013 r., do 6 lub 8 miesięcy w 2016 r. Chcę podkreślić, że to jest następstwo liczby wniosków, które zaczęły wpływać w tym czasie. Zainteresowani poszukiwali również dokumentacji w archiwach osobiście i telefonicznie. W czterech z pięciu skontrolowanych przez nas oddziałów załatwiono ponad 150 tys. próśb, czyli ok. 170 dziennie. Z szacunków Archiwum Państwowego w Warszawie wynika, że archiwum nie było w stanie wskazać przechowawcy dokumentacji pracowniczej dla ponad połowy zgłaszających się petentów. Przykładowo, w okresie objętym kontrolą do Archiwum Państwowego w Warszawie wpłynęło 50 tys. wniosków w sprawie pozyskania informacji o przechowywanej dokumentacji osobowo-płacowej, w tym czasie zrealizowano ponad 45 tys. wniosków, wydano prawie 15 tys. kopii dokumentacji. Natomiast w przypadku 30 tys. nie było to możliwe. Kwerendy dotyczyły dokumentacji osobowo-płacowej znajdującej się w zasobie archiwum oraz poza nim, a ich realizacja polegała m.in. na udzielaniu informacji o miejscu przechowywania dokumentacji, wypożyczeniu oraz wydania kopii i odpisu.

Odniosę się do wniosków dotyczących dokumentacji osobowo-płacowej, wpływających codziennie do skontrolowanych archiwów. Jak powiedziałem, statystyczny dzień roboczy to 58 pisemnych wniosków w sprawie uzyskania informacji o przechowywanej dokumentacji osobowo-płacowej i ponad 170 załatwionych telefonicznie lub osobiście przedstawionych próśb dotyczących uzyskania informacji o przechowywaniu takiej dokumentacji. To są dane z czterech archiwów terenowych skontrolowanych przez nas. 96% wszystkich pisemnych wniosków w sprawie uzyskania informacji o przechowywanej dokumentacji wpłynęło do Archiwum Państwowego w Warszawie. Termin rozpatrywania wniosków, ze względu na ich liczbę, będzie się zwiększać. Między rokiem 2013–2016 uległ znacznemu wydłużeniu, co przedstawiliśmy w infografice.

Stwierdzony stan – realizacja przez oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych uprawnień do świadczeń emerytalnych. Skontrolowane oddziały ZUS stosowały się do obowiązujących przepisów, dokonując weryfikacji przedkładanych przez ubezpieczonych dokumentacji w oparciu o przewidziane prawem środki dowodowe. Zdarzały się przypadki nieuznania wynagrodzenia potwierdzonego właściwą dokumentacją. Ale takie przypadki, chcę mocno podkreślić, miały miejsce sporadycznie. Realizacja ww. zadań odbywała się na podstawie przepisów nieuwzględniających niekorzystnej sytuacji, w której znaleźli się ubezpieczeni na skutek opisanych wad systemu.

Jak powiedziałem, w latach 1999–2008, ubezpieczonemu, który nie mógł wylegitymować się sporządzoną przez uprawnionego przechowawcę kopią dokumentacji płacowej, przyjmowano do podstawy wymiaru składek stawkę 0 zł, a od 2009 r. kwotę minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w danym okresie. Z państwa punktu widzenia to jest najważniejszy slajd, gdyż na tym obszarze zmiana sytuacji wymaga inicjatywy ze strony ustawodawcy, aby zmienić przepisy w tym zakresie. Oczywiście Zakład Ubezpieczeń Społecznych wypłaca i nalicza emerytury zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa w Polsce. Jeżeli uznamy, a taka jest ocena Najwyższej Izby Kontroli, że to są przepisy krzywdzące z punktu widzenia obywatela, twierdzę nawet, że niekonstytucyjne – pani prezes Ewa Polkowska w drugiej części wystąpienia będzie jeszcze o tym mówić więcej – wymagałoby to inicjatywy ze strony ustawodawcy. Zgodnie z przepisami jako środek dowodowy potwierdzający wysokość wynagrodzenia dla ustalenia kapitału początkowego i świadczeń emerytalno-rentowych, dopuszczano kopie dokumentów wydawane przez

jednostki uprawnione do ich przechowywania, przedsiębiorców prowadzących działalność przechowalniczą na podstawie wpisu do rejestru, Archiwa Państwowe, organy założycielskie oraz następców prawnych pracodawców. Przyjmuje się, że po zakończeniu przez przedsiębiorcę działalności ani były właściciel, ani likwidator lub syndyk nie mają prawa wystawiać dokumentów, gdyż nie są upoważnieni do reprezentowania nieistniejącej firmy. W przypadku niemożności ustalenia podstawy wymiaru składek w okresie pozostawania w stosunku pracy za podstawę ich wymiaru można było przyjąć jedynie kwotę obowiązującego w danym okresie minimalnego wynagrodzenia. Jak powiedziałem, do roku 2009 przyjmowano stawkę 0 zł.

Pozwolę sobie oddać głos pani prezes Ewie Polkowskiej, która bezpośrednio nadzorowała kontrolę.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Ewa Polkowska:

Szanowni państwo, zanim przejdę do wniosków, chcę nawiązać do słów wypowiedzianych przez pana prezesa. Wnioski wynikają ze stwierdzonego w wyniku naszej kontroli stanu, ale również sformułowanej oceny. Jak państwo sobie przypominają, zdaniem NIK, obecnie funkcjonujący w Polsce system przechowywania dokumentacji jest nieskuteczny i nie zapewnia wszystkim obywatelom możliwości dotarcia do swojej dokumentacji. Elementem ogólnej oceny zawartej w informacji nie było ocenianie konstytucyjności przepisów w reżimie prawnym, jednak uznajemy za swój obowiązek zadanie pytania o prawidłowość wypełniania przez państwo, zagwarantowanego w art. 67 konstytucji, uprawnienia obywateli do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. Ponadto, niezależnie od faktu, czy były pracodawca istnieje, czy nie, czy jego dokumentacja jest przechowywana przez uprawnionego lub nieuprawnionego przechowawcę, stanowi niejednolitość sytuacji prawnej byłych pracowników, na którą nie mieli oni żadnego wpływu.

To wszystko każe zadawać pytanie o zgodność przepisów, zwłaszcza § 28 rozporządzenia w sprawie postępowania o świadczenie emerytalno-rentowe z art. 32 konstytucji, zgodnie z którym wszyscy obywatele są równi wobec prawa i mają prawo do jednolitego traktowania przez władze publiczne, a także według przywołanego przed chwilą art. 67 konstytucji. Stąd pan prezes podjął decyzję o przesłaniu informacji o przedstawienie stanowiska przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. W październiku pan prezes wysłał do pani minister opinię prawną, zawierającą informację o wysokim prawdopodobieństwie niekonstytucyjności rozporządzenia ministerstwa w tej sprawie, odwołując się do dwóch artykułów konstytucji. Do dnia dzisiejszego nie uzyskaliśmy od pani minister odpowiedzi na przesłaną wątpliwość. Chcemy również państwu przedstawić opinię. Mam nadzieję, że będziemy mogli także zaprezentować wyniki kontroli odpowiedniej komisji sejmowej.

Najwięcej wniosków skierowaliśmy do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o podjęcie działań w celu wyeliminowania przyczyny powstania w wyniku kontroli zidentyfikowanych nieprawidłowości o charakterze systemowym. Wnioskujemy o podjęcie działań w zakresie inicjatyw legislacyjnych dotyczących zmian w ustawie o archiwach, wprowadzenie przepisów umożliwiających przejęcia przez Archiwa Państwowe dokumentacji pracowniczej od podmiotów, które weszły w jej posiadanie i przechowują bez tytułu prawnego. Wnosimy o zmianę ustawy o archiwach poprzez wprowadzenie przepisów umożliwiających powstanie jednego, ogólnodostępnego systemu ewidencyjnego, obejmującego wszystkie podmioty, przechowującego ww. dokumentację, niezależnie od tytułu prawnego, a także pracodawców, których dokumentacja jest przechowywana.

Część przechowawców komercyjnych działała z pominięciem regulacji ustawy o archiwach. Jak powiedział pan prezes w pierwszej części prezentacji, z danych Narodowej Dyrekcji Archiwów Państwowych wynika, że jest ok. 400 podmiotów, a więc dwukrotnie więcej od funkcjonujących w ramach systemu, zgodnie z podstawą prawną. Część dokumentacji przechowywały podmioty fizyczne, które weszły w jej posiadanie bez tytułu prawnego i nie mogły, na podstawie obowiązujących przepisów, nieodpłatnie oddać uprawnionym przechowawcom, gdyż prawo nie przewiduje takiej możliwości. Liczba przechowawców bez podstawy prawnej jest nam nieznana. Nie stworzono jednej bazy danych, w której znajdowałyby się wszystkie informacje o miejscu przechowywania doku-

mentacji osobowo-płacowej przed 1999 r. Dlatego pracodawcy zlikwidowanych zakładów pracy często mają ogromny problem ze znalezieniem swoich dokumentów. W Narodowej Dyrekcji Archiwów Państwowych ujęto przechowawców, którzy przejęli dokumentację ok. 14 tys. pracodawców. Tymczasem, jak podkreślił pan prezes, w latach 1999–2016 wykreślono z REGON-u ponad 412 podmiotów niebędących osobami fizycznymi, a więc na pewno zatrudniającymi więcej niż jedną osobę.

Wnioskowaliśmy do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o nadanie Narodowej Dyrekcji Archiwów Państwowych uprawnienia umożliwiającego egzekwowanie od przechowawców ciążących na nich obowiązków ewidencyjnych, wprowadzenie przepisów umożliwiających kontrolę przez wskazany organ wszystkich podmiotów przechowujących ww. dokumentację w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, a nie tylko wpisanych do rejestru oraz rozszerzenie uprawnień kontrolnych na realizację wszystkich obowiązków ciążących na ww. podmiotach na podstawie ustawy o archiwach oraz prawidłowość udostępniania przez nich dokumentacji. Dotychczas kontrole można było przeprowadzać jedynie w zakresie objętym wpisem do rejestru. Wnioskujemy o rozszerzenie dyrektorom Archiwów Państwowych uprawnień do zabezpieczenia materiałów archiwalnych (chodzi o nowelizację art. 12a ustawy o archiwach), dokumentacji osobowej i płacowej. W sytuacji niezrealizowania postanowień sądów rejestrowych, o których mowa w przytoczonych przez pana prezesa art. 21p i 21u ustawy o archiwach, poprzez objęcie postanowieniami, podmioty pozbawiono bytu prawnego.

Wnioskujemy do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o zmianę przepisów art. 51z i 51h ustawy o archiwach, aby zobowiązały one Naczelną Dyrekcję Archiwów Państwowych do nakazania złożenia w Archiwum Państwowym dokumentacji zagrożonej zniszczeniem, niezależnie od tego, czy znajduje się bezpośrednio u byłego lub wykreślonego z rejestru przechowawcy lub innego podmiotu. W rozdziale 5 ustawy o archiwach wnioskowaliśmy także o penalizację czynów polegających na porzuceniu, narażeniu na zniszczenie lub uszkodzeniu dokumentacji osobowo-płacowej przez przechowawcę, a także nieprzekazanie ww. dokumentacji innemu przechowawcy w przypadku zaprzestania działalności. Obecny art. 276 Kodeksu karnego obejmuje jedynie niszczenie, uszkodzenie, czynienie bezużytecznym, ukrywanie i usuwanie dokumentu. Zachowawcza postawa, nierejestrowanie przez Prokuraturę Krajową przestępstw z tego obszaru wynika m.in. z braku penalizacji takich przypadków. Zawiadomienia do organów ścigania wnoszone przez podmioty objęte kontrolą załatwiano odmową wszczęcia postępowania lub umorzeniem, m.in. dlatego porzucenie, narażenie na zniszczenie lub uszkodzenie nie są obecnie penalizowane.

Prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski:

Przepraszam, że się wtrącam, ale powiedziałem już panu przewodniczącemu, że muszę państwa opuścić, ponieważ idę na kolegium. Chcę powiedzieć jeszcze jedno zdanie. Przedstawiamy państwu naprawdę ogromny problem. Odczuwamy dyskomfort, że nagle z takim bagażem wniosków wjeżdżamy do Archiwum Państwowego, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, gdyż problem nie został załatwiony przez 20 lat.

Oczywiście można do tego podejść w inny sposób. Problem można rozwiązać na poziomie ustawowym. Kiedy przedstawimy katalog różnych działań, za chwilę wywiąże się dyskusja. Dla mnie będzie zrozumiałe, gdy przedstawiciel Archiwum Państwowego powie, że nie zgadza się z danym wnioskiem. Szukaliśmy już wyjścia z sytuacji, z którą wszyscy mają kłopot.

Dzisiaj mamy obywateli dwóch kategorii, na co przeciętny Kowalski nie miał żadnego wpływu. Jeżeli miał pecha i jego zakład pracy został zlikwidowany, dokumentacja trafiła do przysłowiowej stodoły lub nielicencjonowanego archiwum, nagle się okazuje, że jest obywatelem drugiej kategorii, gdyż jego emerytura została naliczona według innych zasad.

Dzisiaj mówimy o bardzo istotnym problemie. Nie kierujemy zarzutów wobec kogokolwiek – archiwum lub ministerstwa. To nie jest przytyk do żadnej osoby z danej instytucji. To jest problem, który narastał przez wiele lat. Chcę być dobrze zrozumiany. Dzisiaj wspólnie dyskutujemy, jak rozwiązać ten problem. Zwracam na to uwagę i uwrażliwiam

państwa, abyśmy nie dyskutowali w kategoriach politycznych. To nie jest ocena kierowana wobec kogokolwiek. Dzisiaj mamy problem, który musimy rozwiązać.

Wiceprezes NIK Ewa Polkowska:

Po wnioskach, które skierowaliśmy do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, na slajdzie pokazujemy stanowisko do naszych wniosków Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Minister poinformował nas, że nie zgadza się z propozycjami zmian przepisów o archiwach, gdyż nowe zadania Archiwów Państwowych mogą spowodować niepożądaną zmianę profilu działania, a zwłaszcza ograniczenie ich misji w sferze ochrony dokumentacji.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego Magdalena Gawin:

Przepraszam, nie chcę przerywać, ale słysząc, że pan prezes chce już wyjść, chcę powiedzieć zdanie.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Witamy panią minister. Prosimy o krótką wypowiedź.

Podsekretarz stanu w MKiDN Magdalena Gawin:

Bardzo dziękuję za przedstawienie raportu i szczerość wypowiedzi. Jest to ważne dla nas wszystkich. Przecież my również będziemy emerytami, chociaż nie jest to krótka perspektywa. Chcę bardzo podziękować za przyznanie, że nie załatwiliśmy kwestii archiwów przez ostatnie 20 lat albo jeszcze dłużej. Przypominam, że archiwiści nie mieli żadnych podwyżek, właściwej infrastruktury. Staramy się to zmieniać i mogę o tym opowiadać, gdyż podjęliśmy konkretne kroki. Natomiast we wskazaniach przedstawionych przez NIK brakuje przede wszystkim szerszej analizy, czyli jak problem jest rozwiązywany w innych krajach. Mam wrażenie, że brakuje takiej analizy.

Poza tym proszę zwrócić uwagę na generalny problem: Co ma wspólnego Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego z kwestią emerytur i rent? Dlaczego nie ma postulatu, żeby przy Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej powołać archiwum pracy, które mogłoby się tym zająć. To nie jest zadanie dla Naczelnej Dyrekcji Archiwum Państwowego ani w ogóle dla Archiwów Państwowych. Państwo nie wiedzą, że mamy kilometry nieuporządkowanego historycznie dziedzictwa, dlatego, że przejmujemy każdego roku akta osobowo-płacowe. Jak mogło tego zabraknąć we wnioskach? A gdzie jest analiza, jak wygląda to w Szwecji, Niemczech lub Francji? Oczywiście możemy dokładać zadań w nieskończoność i one będą wyłącznie na papierze. To jest moje podstawowe zastrzeżenie.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Chwileczkę, panie prezesie, bo dyskusja robi się nieuporządkowana. Czy pani minister już skończyła? Proszę, panie prezesie.

Prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski:

Jest dokładnie, jak powiedziała pani minister. W Niemczech, na Litwie są archiwa pracy, mówiąc umownie. Jesteśmy trochę ostrożni w mówieniu rządowi: zróbcie to według określonych zasad. To jest decyzja władzy wykonawczej. Mówimy: jest problem, ale postaraliśmy się pokazać, jak on dzisiaj wygląda. Jak powiedziałem, nie 20, ale 30 lat, gdyż problem zaczął radykalnie nawarstwiać się po roku 1989 z powodu transformacji gospodarczej. Dzisiaj moje uwagi nie są kierowane do kogokolwiek. Jeśli zdecydowalibyśmy się to zrobić, mielibyśmy ogromną listę podmiotów odpowiedzialnych za tę sytuację.

Moim zdaniem dzisiaj jedyną, racjonalną dyskusją jest, co zrobić, aby rozwiązać problem. Dyskutowaliśmy w izbie, czy zaproponować takie rozwiązania. Jedną z najszerszych dyskusji była sprawa archiwum pracy. Doszliśmy do wniosku, że powinniśmy opisać problem, a decyzją władzy wykonawczej i ustawodawczej jest podjęcie decyzji, jak go załatwić. Dochodzi kolejna kwestia, gdyż wiemy najlepiej, że za różnymi decyzjami kryją się określone konsekwencje finansowe.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Słyszę, że zgłasza się pan minister Bucior, ale wydaje mi się, że przerwaliśmy tok wypowiedzi pani prezes.

Zastępca dyrektora Departamentu Ubezpieczeń Społecznych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Marek Bucior:

Chcę powiedzieć dosłownie jedno zdanie, gdyż rozumiem, że później będzie czas dla ministerstwa na szersze ustosunkowanie się. Zwrócę jednak uwagę na jedną sprawę. System ubezpieczeń społecznych wpasowywany jest w istniejące realia. To oznacza, że przepisy są tak konstruowane, iż normą, zasadą, regułą jest wyliczanie w starym systemie emerytury z 10 lat w oparciu o kolejne 10 lat z ostatniego 20-lecia. Chcę zaznaczyć, że w momencie konstruowania systemu emerytalnego było wiadomo, że tylko niektórzy będą mieli do tego dostęp. Dlatego inna jest zasada, a to jest tylko odstępstwo. Cała dyskusja jest o wyjątku. Na wniosek ubezpieczonego można również inaczej wyliczyć świadczenie emerytalne. Będę to jeszcze później omawiał, ale chcę, żeby wybrzmiało już teraz, ponieważ wygląda na to, że pan prezes z panią minister dogadają się, a Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zostanie na spalonym i okaże się, że nieroztropnie skonstruowano przepisy emerytalne. One były konstruowane sensownie. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Panie ministrze, proszę nie kierować się obawami. Panu prezesowi dziękujemy, a panią prezes poprosimy o dokończenie listy wniosków. Proszę o nieinicjowanie dyskusji. Pani prezes dokończy przedstawianie wniosków.

Wiceprezes NIK Ewa Polkowska:

Dziękuję. Oczywiście, nawet przerywana dyskusja ma ogromny sens, panie przewodniczący, dlatego że zyskujemy dodatkową argumentację. Chcę wyraźnie powiedzieć, że to jest jedno z możliwych, przyjętych rozwiązań, ale to jest tylko natychmiastowe łatanie dziury. Proszę pamiętać, że przeprowadzona kontrola i wyniki prezentowane ministrowi były w czasie, w którym doszło do zmiany systemu od 1 października. Dużo większa liczba osób mogła skorzystać z wcześniejszej emerytury. Stąd zależało nam, aby jak najszybciej i najkonkretniej przedstawić problem i pokazać, że można go rozwiązać prostymi instrumentami legislacyjnymi, z którymi związane są finanse publiczne, czyli środki finansowe.

Dlaczego Archiwa Państwowe zostały w to wplątane w 1999 r.? Tak się po prostu stało. Wydaje się, że niezależnie od faktu, jak zostały skonstruowane przepisy w 1999 r. i czy to był wyjątek od zasady naliczania kapitału początkowego, nie ulega żadnej wątpliwości, że obowiązki wobec braku wyobraźni i koncepcji przypisano Archiwum Państwowemu. Takie jest tłumaczenie od 1999 r. Oprócz łatania dziur w postaci zmiany stawki z zerowej na płacę minimalną, w tej sprawie nic się nie działo. W 2004 r. zauważono, że jest problem z działalnością gospodarczą osób, które przechowują dokumentację pracowniczo-płacową. W związku z tym, stworzono system rejestracji. To tyle w nawiązaniu do dyskusji.

Chciałabym, aby wyraźnie wybrzmiało, że praktyka funkcjonowania od 1999 r. systemu, który każe czerpać informacje z dokumentów przy wyliczaniu świadczeń emerytalno-rentowych byłym pracownikom, pokazuje, że nałożenie obowiązku długotrwałego przechowywania dokumentacji nie gwarantuje pracownikom uzyskania niezbędnych dokumentów. Oczywiście to nie jest, ale może stać się rozwiązaniem kompleksowym, gdyż wszystko leży w rękach Sejmu.

Niedawno, miesiąc lub dwa miesiące temu było pierwsze czytanie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze skróceniem okresu przechowywania akt pracowniczych oraz ich elektronizacją (druk nr 1995). Skraca się okres obowiązku przechowywania dokumentacji pracowniczo-płacowej z 50 do 10 lat. Jest to związane z elektronizacją, ale również z rozwiązaniem zaproponowanym w ustawie: istnieje obowiązek przekazywania dokumentacji do ZUS. To wydaje się właściwe dla niej miejsce. Jednak państwo nie może przekazywać różnym resortom określnych obowiązków, ale powinno uznać, że dzisiejsze procedowanie ustawy oznacza stworzenie rozwiązania systemowego dla dokumentacji. Jest to jedyna, niepowtarzalna okazja do uregulowania wszystkich kwe-

stii. Doskonale zdajemy sobie z tego sprawę. Pokazywaliśmy problem finansowy, z którym borykają się Archiwa Państwowe w zakresie nałożonych obowiązków. Pokazywaliśmy także, ile obowiązków mają Archiwa Państwowe w zakresie przejęcia na siebie ciężaru dokumentów, z którymi mają do czynienia, działając w obszarze ustawy o archiwach. To są nasze wnioski do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Zwróciliśmy się także do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o podjęcie działań legislacyjnych w celu wprowadzenia zmian w ustawie o emeryturach i rentach z FUS poprzez nadanie ZUS, w postanowieniu o świadczeniach emerytalno-rentowych, uprawnień do występowania do przechowawców o przedłożenie oryginałów dokumentacji w sytuacji, gdy ubezpieczony ma problem z uzyskaniem ich kopii albo gdy wiarygodność dokumentów budzi wątpliwości, np. gdy pochodzą od nieuprawnionego przechowawcy. Wnioskujemy także o zmianę rozporządzenia w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe poprzez rozszerzenie, określonego w § 28, aktu prawnego, katalogu środków dowodowych, którym mogą potwierdzić wysokość wynagrodzenia dochodu, przychodu oraz uposażenia przyjmowanego do ustalenia podstawy wymiaru świadczeń, aby można było uznać dokumentację pochodzącą od nieuprawnionych przechowawców oraz zniwelować potencjalnie zdiagnozowane przez nas i wskazane odrębnym pismem do pani minister podejrzenie naruszenia art. 32–67 konstytucji w zakresie prawa do zabezpieczenia emerytalnego i równego traktowania wszystkich obywateli.

Szanowni państwo, ze stanowiska Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wynika, że w pierwszej kolejności powinny być wskazane działania do podjęcia przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Na poparcie zasługuje wniosek do prezesa ZUS, natomiast realizowanie zmian przepisów w ustawie o rentach i emeryturach z FUS oraz rozporządzenia w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe są według Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej niecelowe.

Jeśli chodzi o nasze wnioski skierowane do prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, kierując się interesem ubezpieczonych, którzy nie skorzystali z wprowadzonej w 2000 r. zasady przyjmowania do podstawy wymiaru emerytury i rent, w przypadku braku uznawanej przez ZUS dokumentacji, dotyczącej kwoty minimalnego wynagrodzenia zamiast stawki 0 zł, wnosiliśmy do prezesa ZUS o podjęcie akcji informacyjnej, kierowanej do ubezpieczonych o możliwości wystąpienia do ZUS z wnioskiem o ponowne ustalenie kapitału początkowego. Wszystkim, którzy do 1 stycznia 2009 r. mieli wyliczany kapitał początkowy na podstawie dokumentacji pochodzącej od nieuprawnionego przechowawcy, został zaliczony czas, ale stawka była 0 zł. Po 2009 r., jak mówił pan prezes, otrzymywali minimalne wynagrodzenie za pracę, niezależnie od swojego wynagrodzenia, wynikającego z dokumentacji, której nie mogli potwierdzić, albo pochodzącej od nieuprawnionego przechowawcy. Zależało nam, aby wszystkie osoby miały możliwość i wiedziały, że mogą wnosić do ZUS o ponowne przeliczenie kapitału początkowego. Prezes ZUS poinformował, że zamierza wykonać inicjatywę poprzez przeprowadzenie wnioskowanej akcji w pierwszym kwartale 2018 r., przy wykorzystaniu instrumentów, które naszym zdaniem niespecjalnie będą pasowały do kategorii, zwłaszcza, jeśli chodzi o wiek osób mogących skorzystać z tej informacji. To jest wniosek do wykonania i prezes ZUS będzie go analizował.

Wnioski z kontroli przedstawiono w 16 wystąpieniach. W 12 wystąpieniach zawarliśmy 34 wnioski. Z odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że kierownicy jednostek podjęli działania w celu realizacji wniosków: 22 wnioski uznano za zrealizowane, 12 jest w trakcie realizacji. Chcę powiedzieć, że nasza kontrola spowodowała, iż do budżetu państwa wpłynęły środki z archiwów, które zgodnie z ustawą o finansach publicznych są dochodem budżetu państwa, chociaż byliśmy zobowiązani do skierowania zawiadomienia o ujawnionych okolicznościach, wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Panie przewodniczący, korzystając z obecności przedstawicieli rządu i ministrów, ograniczę się do najważniejszych wniosków systemowych, wynikających z informacji. Zwracamy uwagę, jak ważny jest to problem, od samego początku, czyli od 1999 r., nierozwiązany systemowo. Wtedy brakowało koncepcji. Z punktu widzenia państwa rozpar-

celowano problem na różne podmioty. Dzisiaj wydaje się, z punktu widzenia wyników kontroli, iż nie było jednolitego, systemowego działania państwa w tym zakresie.

Chcę powiedzieć, że przywoływany przeze mnie rządowy projekt ustawy o zmianie innych ustaw w związku ze skróceniem okresu przechowywania akt pracowniczych (druk nr 1995), zawiera w uzasadnieniu bardzo dobrze opisane możliwości rozwiązania problemu, wzorując się na innych państwach członkowskich. Ocena skutków regulacji jest bardzo dobrze opisana w tym projekcie. Możliwe są bardzo różne scenariusze rozwiązania tego problemu. To są kilometry nieuporządkowanych akt, które wraz z dobrodziejstwem inwentarza są z dobrej woli przejmowane przez Archiwa Państwowe, ale nie idą za tym środki finansowe. W związku z tym nie ulega żadnej wątpliwości, że państwo rozwiązuje problem na przyszłość, ograniczając przechowywanie dokumentacji w formie papierowej do10 lat, tworząc dokumentację elektroniczną z obowiązkiem jej przekazania do ZUS przez pracodawcę po zakończeniu zatrudnienia pracownika. Jednakże nadal mamy nierozwiązany problem wszystkich, którzy do tego momentu ustalali swoje prawa do emerytury i kapitał początkowy na dotychczas obowiązujących zasadach. Mamy opinię konstytucjonalisty, ale wymaga głębokiego pochylenia się nad problemem równości przepisów ustawy i rozporządzenia wydanego w oparciu o zgodność z konstytucją przepisu, mówiącego o prawie obywateli do zabezpieczenia społecznego, ale również emerytury i równego traktowania przez państwo.

Panie przewodniczący, to wszystko, jesteśmy do państwa dyspozycji. Szczegółowe dokumenty zostały przedstawione. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Pani prezes, przed chwilą pani wymieniła nr druku sejmowego. Nie dosłyszałem. Czy może pani powtórzyć?

Wiceprezes NIK Ewa Polkowska:

To jest druk nr 1995. Wpłynął on do Sejmu 7 listopada 2017 r. Pierwsze czytanie odbyło się na posiedzeniu Sejmu w dniu 8 grudnia.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Proszę państwa, zanim oddam głos posłom, myślę, że byłoby pożyteczne, aby wcześniej wypowiedziały się zainteresowane strony. Na początku zapowiadam, że zaproponuję prezydium Komisji wystąpienie z dezyderatem w tej sprawie. W obecnej chwili nie chcę przesądzać adresata. Proponuję, aby do referatu Najwyższej Izby Kontroli ustosunkował się reprezentant Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a następnie ZUS-u. Chcę skierować apel do państwa, aby skoncentrować się na dwóch kwestiach: jakie przyjąć środki zaradcze, aby nie popełnić błędu i jak naprawić zastaną sytuację. Krótko mówiąc, proszę skoncentrować się na rozwiązaniu problemu, a nie opisie sytuacji. Bardzo proszę, panie ministrze.

Zastępca dyrektora departamentu MRPiPS Marek Bucior:

Panie przewodniczący, zanim przejdę do pana wypowiedzi, muszę nawiązać do konstrukcji systemu ubezpieczeń społecznych, gdyż bez tego nie będziemy rozumieli, gdzie się znajdujemy i o czym rozmawiamy.

Po pierwsze, na podstawie dokumentów, które istnieją, można konstruować rozwiązania w systemie emerytalnym. W przypadku ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, uchwalonej w 1998 r., od razu miano świadomość, że może być trudność w dostępie do dokumentów starszych niż 20-letnie, a nawet 19-letnie. Na to wyraźnie wskazuje przepis art. 15 ust. 1, który mówi, że podstawę wymiaru emerytury i renty stanowi kwota wyliczona na podstawie wynagrodzeń z kolejnych 10 lat kalendarzowych, wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 20 lat kalendarzowych. To jest zasada. Musimy na czymś budować nasze rozumowanie. Potrzebujemy znać zarobki z 10 kolejnych lat, z ostatniego 20-lecia, żeby wyliczyć emeryturę według starego systemu emerytalnego.

Rzeczywiście, w ust. 6, pod koniec art. 15, jest zwrot: „na wniosek ubezpieczonego podstawę wymiaru emerytury lub renty może stanowić (…)” wymiar składki z 20 lat kalendarzowych, dowolnie wybranych z całego życia. Jednak ten ustęp nie jest wiodący

– został zapisany dopiero jako szósty, a nie pierwszy, ponieważ już wtedy wiedziano, że w tym zakresie będzie trudność.

Co więcej, trudność była również wskazywana w ust. 1, który mówi o kolejnych 10 latach kalendarzowych z ostatniego 20-lecia. Ustęp kończy się zwrotem: „z uwzględnieniem ust. 6 i art. 176”. Artykuł ten mówi z kolei, że podstawę wymiaru emerytury i renty w 1999 r. będzie stanowiło 10 lat, ale już nie z 20, ale 19 lat kalendarzowych poprzedzających bezpośrednio rok, w którym zgłoszono wniosek. Dlaczego 19 lat? Docelowo dąży się do 20 lat, a w nowym systemie emerytalnym nawet zmierza się do wyskładkowania każdej składki, czyli z okresu całego życia. To powinien uczynić ZUS, który w przypadku ubezpieczonych odnotowuje każdego miesiąca na koncie składkę, ale dopiero począwszy od stycznia 1999 r. Zatem w ZUS znajduje się obecnie pełna dokumentacja ilustrująca nasze zarobki za ostatnie 19 lat. W 1999 r. zrobiono zastrzeżenie o ostatnich 19 latach, ponieważ przed 1990 r. istniały rozwiązania mówiące, że dokumentację płacową przechowuje się przez 12 lat.

Teraz, gdy rozmawiamy o wszystkich kwestiach – kto przechowuje, gdzie, czy to jest właściwy, certyfikowany przechowawca, czy niekoncesjonowany, nieupoważniony – musimy również zdawać sobie sprawę, że zgodnie z polskim prawem, mamy również do czynienia z sytuacją, iż w bardzo wielu przypadkach nie mamy żadnej dokumentacji sprzed roku 1980 r. A wiele osób chce sięgnąć do zarobków z lat 70., 60., ponieważ wtedy w ich przekonaniu posiadały najlepszą sytuację finansowo-płacową.

Konstruując system ubezpieczeń społecznych, jak już wcześniej wspomniałem, wpisujemy się w istniejące realia. Musimy się z tym liczyć, w przeciwnym wypadku nie stworzymy przepisu, który spowoduje, że będziemy mogli wyliczyć świadczenie. Normą jest, że w starym systemie emerytalnym potrzebujemy wiedzy o zarobkach z 10 lat z ostatniego 20-lecia. I to posiadamy.

Generalnie, po 1980 r. powinniśmy mieć przechowaną całą dokumentację. I tu pojawia się newralgiczny moment: część dokumentacji znajduje się u istniejącego pracodawcy, część u innego, część jest w prawidłowym archiwum, a pozostała część nie wiadomo gdzie. Jeszcze raz chcę podkreślić, że zarówno kapitał początkowy, jak również świadczenie emerytalne zasadniczo wylicza się w oparciu o 10 kolejnych lat z ostatniego 20-lecia, co oczywiście nie przekreśla wszystkiego, co powiedzieli pan prezes oraz pani wiceprezes NIK. Mają oni rację. Skoro jest przepis dopuszczający, że na wniosek ubezpieczonego można inaczej wyliczyć i skorzystać z tego rozwiązania, natrafia się na barierę, gdyż nie wiadomo, gdzie znajduje się dokument. Czasami fizycznie nie ma dokumentów i wielu ubezpieczonych, obecnych emerytów, spotyka się z taką sytuacją.

Przykładowo nauczyciel idzie do swojego pracodawcy i okazuje się, że w gminie brakuje dokumentacji sprzed 1980 r., została zniszczona w świetle prawa, gdyż wcześniej nie było odpowiednich rozwiązań. Do czego zmierzam? Po pierwsze, w nowym systemie emerytalnym Zakład Ubezpieczeń Społecznych odnotowuje każdą składkę na koncie ubezpieczonego w ZUS. To są składki, o których mamy wiedzę – po pierwsze, uzyskując pasek przy wynagrodzeniu, po drugie, nasz pracodawca na początku kolejnego roku daje nam RMUA za poprzedni rok, wtedy mam odnotowane wszystkie składki. Kiedyś RMUA była wydawana co miesiąc. Wiemy również, że na dzień 1 stycznia 1999 r. musimy sobie wyliczyć kapitał początkowy w oparciu o zarobki sprzed 1990 r., także w oparciu o rozwiązania: 10 kolejnych lat z ostatniego 20-lecia, ewentualnie 20 lat z wybranego okresu, pod warunkiem, że mamy dostęp do tej wiedzy. Nie jesteśmy w stanie przeskoczyć problemu, że dokumenty zostały zniszczone. To są kwestie, które chcę wyraźnie podkreślić.

Kolejne sprawy, o których należałoby wspomnieć, mówią o zaleceniach NIK. Minister rodziny, pracy i polityki społecznej, dokładnie pan minister Marcin Zieleniecki, przekazał na ręce pani prezes Ewy Polkowskiej obszerne wyjaśnienia i podkreślił, chociaż NIK się z tym nie zgodziła, że jeśli osoba ubezpieczona przychodzi do ZUS bez prawidłowej dokumentacji, może również przedstawiać dokumentację zastępczą, pochodzącą z akt osobowych pracownika, książeczki ubezpieczeniowej, w której były wpisywane zarobki za dany rok i wszystko jest uwzględniane.

W sprawie pisma, o którym mówiła pani prezes, odnoszącego się do rozporządzenia, pan minister Zieleniecki wystąpił o opinię do ZUS. Brak dotychczasowej odpowiedzi

na wystąpienie pana prezesa NIK nie jest aktem niechęci lub niewłaściwego postępowania lub nieposzanowania dla Najwyższej Izby Kontroli, ale faktem, że dopiero wczoraj otrzymaliśmy z ZUS odpowiedź w piśmie z 12 grudnia i teraz będzie ona przedmiotem naszych analiz. Niewątpliwie udzielimy odpowiedzi na postulat legislacyjny dotyczący zmiany rozporządzenia.

Trzeba uczciwie powiedzieć, że ZUS jest instytucją, która ma nam płacić świadczenia, a z drugiej strony ściągać składki. Ale to jest również instytucja, która w przypadku odmowy podwyższenia świadczenia stoi na straży finansów publicznych. Wszystkie działania i zmiany legislacyjne muszą mieć na uwadze dobro ogółu ubezpieczonych, a więc opłacających składki, i stwierdzać, czy ZUS posiada instrumentarium do oceny wiarygodności dostarczonego dokumentu. Jeżeli jest kopia dokumentu pochodzącego od nieuprawnionego przechowawcy, który nie dysponuje całym aparatem archiwistycznym, wtedy nie można złożyć poświadczenia za zgodność z oryginałem. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Za chwilę poproszę przedstawicieli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, aby zechcieli ewentualnie uzupełnić wypowiedź pana dyrektora, ale najpierw mam do pana pytanie. Przewinął się zasadniczy wątek, kto powinien być głównym rozgrywającym w tej sferze: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej czy Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Czy może pan odpowiedzieć, czy zgadza się z tezą, że głównym odpowiedzialnym za rejestrowanie odpowiednich danych powinien być wasz resort, ewentualnie podległa instytucja, czyli Zakład Ubezpieczeń Społecznych?

Zastępca dyrektora departamentu MRPiPS Marek Bucior:

Dziękuję za głos, panie przewodniczący. Chcę powiedzieć jeszcze raz bardzo wyraźnie. Ministerstwo, ustawodawca, Sejm, parlament, przyjmując ustawy i rozporządzenia, poruszają się w realiach i starają się to robić racjonalnie. Jak już wskazywałem, art. 15, mówiący o podstawie wymiaru emerytury i renty, bardzo wyraźnie wskazuje, że w starym systemie – kapitał początkowy jest oparty o wyliczenie świadczenia na zasadach starego systemu – do wyliczenia kapitału początkowego lub wyliczenia emerytury w starym systemie potrzebujemy wiedzy o wynagrodzeniu z 10 kolejnych lat z ostatniego 20-lecia.

Chcę również podkreślić jeszcze raz, że ZUS ewidencjonuje każdą składkę opłaconą na system emerytalny od 1999 r. To pokazuje, że z punktu widzenia ubezpieczeń społecznych nie możemy być wiodącym organem, gdyż już zrealizowaliśmy to, co powinniśmy. Zgromadziliśmy potrzebną nam wiedzę. System ubezpieczeń społecznych potrzebuje wiedzy, czy osoba była ubezpieczona w danym okresie, jakie miała wynagrodzenie, aby w oparciu o te dane wyliczyć wysokość świadczenia. Potrafimy to zrobić. W związku z tym kolejne elementy nie mogą być dokładane, gdyż wtedy nie będziemy mówili o systemie ubezpieczeń społecznych, ale dodatkowych elementach. W żadnym wypadku nie możemy wziąć na siebie takiego ciężaru. Sztukujemy, kiedy znajdziemy problem m.in. przy zmianie nowelizacji z 2009 r. Wprowadziliśmy wtedy zasadę, że jeśli dana osoba była pracownikiem w tamtym okresie, a brakuje informacji o wynagrodzeniu, wtedy trzeba wpisać w miejsca zerowe minimalne wynagrodzenie. Natomiast gromadzenie dokumentacji przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie zmieni faktu, że dana osoba nie ma w żaden sposób dostępu do dokumentów, do których mogłaby pod minimalne wynagrodzenie podstawić faktyczne wynagrodzenie. Dokumenty mogą nie istnieć, gdyż są sprzed 1980 r.

Chcę jeszcze zaznaczyć, że stary system emerytalny jest dedykowany osobom urodzonym przed rokiem 1949. Proszę szybko policzyć. Ludzie urodzeni najpóźniej w roku 1948, z nielicznymi wyjątkami, zrealizowali uprawnienia emerytalne. To oznacza, że są to osoby ok. 68-letnie, czyli mające już ustalone uprawnienia emerytalne. Nowy system emerytalny ewidencjonuje na bieżąco składki i jeżeli można mówić o jakichkolwiek zmianach w systemie przechowywania dokumentacji to ewentualnie przy działaniach, które będą prowadzone przez Ministra Rozwoju w ramach ustawy, o której wspominała pani prezes Polkowska. Z naszego punktu widzenia nie ma możliwości. To byłoby nieracjonalne. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Czy przedstawiciele Zakładu Ubezpieczeń Społecznych chcą uzupełnić wypowiedź pana dyrektora?

Dyrektor Departamentu Świadczeń Emerytalno-Rentowych w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych Ewa Bednarczyk:

Ewa Bednarczyk, Departament Świadczeń Emerytalno-Rentowych. Panie przewodniczący, szanowni państwo, dziękuję za możliwość zabrania głosu. Chcę powiedzieć trochę o historii, chociaż pan przewodniczący prosił, żeby do tego się nie odnosić. Zwrócę uwagę na niektóre sprawy. Jesteśmy instytucją stosującą ściśle określone przepisy, dysponujemy określonym zasobem środków dowodowych, które bierzemy pod uwagę przy ustalaniu świadczeń emerytalno-rentowych. Jak zostało wcześniej powiedziane, od pewnego momentu mamy dokumentację pozwalającą nam niemal w pełni obsłużyć wszelkie stany. Ale oczywiście jest duża liczba świadczeniobiorców, którym wcześniej przyznano świadczenia i mieli problemy głównie z uwagi na przepisy pozwalające niszczyć dokumentację płacową po 12 latach. To jest zasadniczy powód, dla którego wiele osób nie jest w stanie udowodnić wysokości swojego wynagrodzenia. Bardzo rzadko się zdarza, żeby dzisiaj osoba miała kłopot z udowodnieniem okresu pracy. To są pojedyncze przypadki.

Chcę powiedzieć, że w 2009 r., w momencie, kiedy weszły w życie przepisy pozwalające zastąpić zerowe wynagrodzenia minimalnymi, została przeprowadzona akcja informacyjna wobec naszych klientów, czyli stworzona strona internetowa i broszura napisana prostym językiem. 7 mln takich broszur znalazło się na salach obsługi naszych klientów. To był prosty wniosek o przeliczenie świadczenia. Nasi klienci bardzo lubią salę obsługi klienta. Mamy 20 mln klientów, którzy przychodzą do nas bezpośrednio, więc informacja trafiła do dużej grupy osób. Do tej pory prawie 472 tys. osób złożyło wnioski o przeliczenie świadczeń.

Jeżeli chodzi o świadczenia w nowym systemie, czyli kapitał początkowy, stosowane regulacje pozwalają nam przeliczyć kapitał początkowy najpóźniej w momencie ustalania emerytury, czyli realizacji wniosku o emeryturę, zaczynając od 1 stycznia 1999 r., biorąc pod uwagę wszystkie zmiany legislacyjne, jakie w międzyczasie zachodziły. Oczywiście następuje uwzględnienie minimalnych wynagrodzeń zamiast zerowych, najpóźniej w momencie ustalania emerytury dla kapitału początkowego. W momencie, kiedy przepisy ustawy z 5 marca 2015 r. weszły w życie, skala wniosków o przeliczenie kapitału początkowego nie była ogromna, ale zakład przyjął ok. 800 tys. wniosków o przeliczenie kapitału początkowego. Jeżeli ktokolwiek nie miał wcześniej ustalonych minimalnych wynagrodzeń, zostały one uwzględnione, gdyż mieliśmy obowiązek przeliczyć według wszystkich zmian prawnych, które pojawiły się w międzyczasie.

Teraz, przy realizacji ustawy o obniżeniu wieku emerytalnego, robimy dokładnie to samo. Dla dużej liczby naszych klientów przeliczyliśmy kapitał tuż przed październikiem, na podstawie akcji informacyjnej, także spersonalizowanej, którą kierowaliśmy do potencjalnych emerytów, albo przy realizacji wniosków o emeryturę. To jest bardzo duża grupa klientów. Obecnie wydaliśmy ponad 360 tys. decyzji. Przeprowadzimy akcję informacyjną i osoby mające kapitał początkowy na pewno będą miały ustalone minimalne wynagrodzenia najpóźniej w momencie ustalania emerytury. Dla grupy świadczeniobiorców, którzy mogli jeszcze nie złożyć wniosku, przeprowadzimy w pierwszym kwartale akcję informacyjną, jak się zobowiązaliśmy. Obecnie jesteśmy zawaleni wnioskami emerytalnymi. Ta akcja, również na wniosek NIK, będzie przeprowadzona w sposób tradycyjny. Oczywiście jesteśmy w trakcie ustalania liczby osób, które jeszcze mogą nie mieć minimalnych wynagrodzeń. W zależności od skali dopasujemy środki, aby nasi klienci byli właściwie poinformowani.

Odnosząc się krótko do kwestii, czy ZUS powinien decydować o autentyczności dokumentów, uważamy, że nie mamy środków i kompetencji, aby stwierdzać wiarygodność, jeżeli nie posiadamy oryginału lub kopii potwierdzonej przez odpowiedni podmiot. Naszym zdaniem powinniśmy dążyć, aby akta były w rękach przechowawców, którzy mają do tego uprawnienia i są nie tylko zarejestrowani, ale upoważnieni do odpowied-

niego przechowywania dokumentacji. Natomiast my jesteśmy instytucją, która powinna już otrzymać dokument mający znamiona wiarygodności i autentyczności.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Bardzo państwu dziękuję. Teraz poprosimy o głos przedstawiciela Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, a w uzupełnieniu wypowiedzi pani minister, poprosimy osobę z Archiwum Państwowego.

Podsekretarz stanu w MKiDN Magdalena Gawin:

Szanowni państwo, chcę przede wszystkim odnieść się do końcowych wniosków zawartych w raporcie NIK. Nie mogę się z nimi zgodzić. Państwo nie mogą mówić nam, władzy wykonawczej, co mamy robić, jak ma wyglądać podział kompetencji pomiędzy Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej a Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Państwo we wnioskach mówią, że trzeba wprowadzić penalizację. Przeciwnie, wydajecie nam bardzo wyraźne wskazówki, omijając to, co jest fundamentalną kwestią, o której powiedział pan przewodniczący. Akta dokumentacji osobowej i płacowej dotyczą zatrudnienia i zarobkowania i nie mają nic wspólnego z kulturą, dziedzictwem, a wszystko łączy je z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Nie odejdziemy od tego problemu.

Jeśli mówimy o długoletnich zaniedbaniach i kiedy one się zaczęły, mogę powiedzieć głośno: wynikały z bardzo słabej pozycji ministrów kultury w każdym kolejnym rządzie. Archiwa Państwowe zostały dociążone tym obowiązkiem. Jest to absolutnie nieracjonalne, nielogiczne i należałoby to zmienić. Chcę jeszcze podkreślić i całkowicie się zgadzam, że akta osobowo-płacowe powinny być przechowywane przez odpowiednie i kompetentne jednostki. Natomiast chcę zwrócić uwagę, że Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, podobnie jak inne ministerstwa, powinno prowadzić swoje własne archiwum. Zakład Ubezpieczeń Społecznych również posiada archiwum. Znajdują się w nim dokumenty, które nie należą do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego ani do Archiwów Państwowych. One zostały zrzucone i powinniśmy się zająć tą sprawą.

Chcę jeszcze podkreślić ważną kwestię. Kontrola NIK odbyła w latach 2003–2004, następnie nie było jej przez długi czas, ponowną kontrolę mieliśmy w 2015 r. w bardzo wąskim zakresie odnoszącym się do kultury. Zwróćmy uwagę, jak długo Archiwa Państwowe były absolutnie poza zainteresowaniem kolejnych ministrów. Dopuściliśmy do wielkich zaniedbań. Rozumiem państwa punkt widzenia, gdyż zajmujecie się bieżącą obsługą obywateli, która jest bardzo ważna. Natomiast do kompetencji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego należy zabezpieczenie całego historycznego dziedzictwa, nie tylko dla historyków. Nie możemy uporządkować materiałów, archiwaliów dotyczących dziedzictwa na skutek zbyt wielu zadań, kompetencji przy minimalnych środkach przeznaczanych na Archiwa Państwowe. Zabezpieczenie całego dziedzictwa kulturowego, historycznego służy także ochronie państwa. Mamy ogromne ubytki, jeśli chodzi o archiwalia dotyczące głównie XX wieku, których nie możemy uzupełnić, ani uporządkować, ponieważ musimy zajmować się dokumentacją osobowo-płacową. To są absurdy.

Według mnie kontrola NIK powinna wskazywać wnioski o charakterze systemowym, nie unikać problemu, tym bardziej, że niedawno, 8 grudnia 2017 r., był dyskutowany projekt na temat skrócenia okresu przechowywania dokumentacji z 50 do 10 lat. W tym projekcie, przedstawianym przez wiceministra rozwoju, nawet Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie jest wymieniane ani razu, dlatego że właściwymi adresatami są Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i ZUS. Trudno nam zaakceptować, że mamy zmieniać ustawę o archiwach, brać więcej zadań na siebie. Wydaje się mi, że to jest niezrozumienie, czym powinny zajmować się Archiwa Państwowe. To jest moje formalne zastrzeżenie wobec wniosków, które pojawiły się w raporcie NIK.

Zastępca naczelnego dyrektora Archiwów Państwowych Ryszard Wojtkowski:

Ryszard Wojtkowski, zastępca naczelnego dyrektora Archiwów Państwowych. Panie przewodniczący, szanowni państwo, chcę podziękować Najwyższej Izbie Kontroli za stwierdzenia i wskazania dotyczące ograniczeń prawnych, jakie mają Archiwa Państwowe w zakresie dotychczasowych przepisów oraz za starania, aby działać w większym zakresie niż do nich należy. Chcę szczególnie podziękować za stwierdzenie, że Archiwa

Państwowe zostały wplątane w cały system dokumentacji osobowo-płacowej. Pragnę również podziękować za dyskusję, gdyż dzisiaj rozmawiamy, jak wyplątać Archiwa Państwowe z obecnego systemu, aby mogły zająć się sprawami, do których zostały powołane. Chcę zwrócić uwagę, że wnioski Najwyższej Izby Kontroli nie idą w kierunku rozwiązania problemu, ale ponownego przesunięcia punktu ciężkości na Archiwa Państwowe. Dlaczego? Niektóre zapisy dotyczące dokumentacji osobowo-płacowej znalazły się w ustawie o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach. We wnioskach nie ma spojrzenia na zadania związane z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej lub roli ZUS, a przecież na tej dokumentacji bazuje ZUS, wydając swoje decyzje. We wnioskach jest rozszerzenie działalności Archiwów Państwowych w zakresie dokumentacji osobowo-płacowej, które dotychczas miały charakter informacyjny oraz interwencyjny. Chcę to mocno podkreślić.

Archiwa Państwowe nie mogą zapewnić, że za tym powinny iść środki finansowe. Musimy skupić się na zabezpieczeniu infrastruktury dla materiałów archiwalnych, które są długoterminowo i wieczyście przechowywane. Dotychczas zgromadziliśmy 340 km materiałów archiwalnych. Musimy przygotować infrastrukturę na najbliższe 25 lat, na przejęcie blisko 550 km materiałów. To jest nasze główne zadanie na najbliższe lata i na tym skupiamy nasze siły. Nie dysponujemy odpowiednią kadrą, gdyż 1500 osób pracujących w archiwach, od obsługi do dyrektora, nie zapewni realizacji zadań, które są postulowane w stosunku do Archiwów Państwowych. Nie chcę wypominać, ilu pracowników jest zatrudnionych w ZUS – kilka lub kilkanaście tysięcy.

Proszę państwa, nie można się zgodzić ze stwierdzeniami, które usłyszeliśmy, że Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego jest odpowiedzialny za system przechowywania dokumentacji osobowo-płacowej, gdyż odpowiedzialność spadłaby na Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych. Dlatego z naszego punktu widzenia i doświadczeń wydaje się, aby nie zaszkodzić realizacji ustawowych obowiązków, do których szczególnie powołane jest Archiwum Państwowe, czyli przyjmowania materiałów archiwalnych, dalsze przesunięcie punktu ciężkości na archiwa byłoby błędem. Dlatego zaproponowane rozwiązanie problemu, poprzez powołanie oddzielnej instytucji, niepodlegającej Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Naczelnemu Dyrektorowi Archiwów Państwowych, jest z naszej perspektywy słuszna i godna poparcia. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Dziękuję. Przyszedł czas na wypowiedzi posłów. Zgłasza się pan poseł Kazimierz Moskal i pan poseł Wilczyński. Zapraszam.

Poseł Kazimierz Moskal (PiS):

Panie przewodniczący, pani minister, pani prezes, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, po pierwsze, bardzo dziękuję Najwyższej Izbie Kontroli za przeprowadzoną kontrolę i za przedstawienie nienormalnej i niewłaściwej sytuacji. Możemy kierować się resortami i instytucjami publicznymi, które nam podlegają, natomiast ktoś, kto pełni funkcję publiczną, powinien wiedzieć, że ma służyć społeczeństwu. Pojawia się pytanie: Czy wszystkie instytucje i ministerstwa dostrzegają problem?

Jeżeli pojawia się pracownik, który został skrzywdzony, nie posiada wcześniejszej dokumentacji, chce ustalić początkowy kapitał i z określonych powodów nie może tego uczynić, zachodzi pytanie, czy został właściwie potraktowany, czy nie. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej może mówić, że to nie jego sprawa i uważać, że archiwa powinny się tym zająć. Z drugiej strony, kiedy pojawiły się przepisy, jak powiedział pan dyrektor, wmieszano w cały system Archiwa Państwowe. Natomiast pytanie jest zasadnicze. Przez wiele lat taki system funkcjonował i nie chodzi o jedno, drugie lub trzecie ministerstwo, czy jest zadowolone, ale czy społeczeństwo jest właściwie obsługiwane?

Mam pytanie do jednego i drugiego resortu: Ile było wspólnych spotkań? To jest wspólne zadanie wszystkich. Jeżeli cokolwiek zostało poplątane, powikłane, wszyscy powinni się spotkać i ustalić jak najlepsze rozwiązanie dla obywatela, pokrzywdzonego człowieka. Wszyscy jesteśmy do tego powołani, pełniąc funkcje publiczne. Problem nie był załatwiany od wielu lat. Zatem mogę obwiniać wszystkich dotychczasowych ministrów, szefów ZUS, ponieważ nie dostrzegali problemu. Ale to jest historia.

Teraz apeluję i proszę, żeby stworzyć system, który nie da satysfakcji tylko jednemu lub drugiemu ministrowi. System powinien służyć zwykłemu obywatelowi, który czasami ma problem z właściwym naliczeniem świadczenia emerytalnego. Wiem, że pan dyrektor może mówić długo, ale nie chodzi o omawianie systemu ubezpieczeń społecznych, który jest tak, a nie inaczej skonstruowany, ale czy powinna powstać nowa instytucja. Może pan dyrektor Archiwum Państwowego powinien podpowiedzieć, jeżeli państwo nie wiedzą, jak stworzyć taką instytucję? Zapewne ZUS jest właściwą instytucją do przechowywania dokumentacji pracowniczej. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Pan poseł Ryszard Wilczyński.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Przepraszam, ale wyszedłem na salę plenarną w związku z wystąpieniem, więc nie śledziłem całości przebiegu posiedzenia. Odniosłem wrażenie, że Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej umywa ręce od tematu. To chyba jest jasne, szanowni państwo, ponieważ, gdyby udało się naliczyć kapitał początkowy wszystkim, którzy powinni mieć naliczony – podobno miało być 11 mln ludzi, a naliczono 2 mln mniej – deficyt ZUS znacznie by wzrósł. Nie ulega wątpliwości. Wiemy, dlaczego tak się dzieje i następuje umywanie rąk. Na pewno dokumenty pracownicze nie są dziedzictwem narodowym. Pani minister ma absolutną rację. Wplątanie Archiwum Państwowego jest zupełnie niedorzeczne. Skoro istnieją dokumenty służące naliczeniu emerytury, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej musi się do tego przyznać.

Chciałem kiedyś ustalić, kto jest władny zająć się porzuconym archiwum i nie udało się. Nawet jako poseł nie dałem rady. Zostałem odesłany przez ZUS i Archiwum Państwowe do Krajowej Rady Spółdzielczej, gdyż podobno ona zajmuje się porzuconym archiwum spółdzielni. Oczywiście Krajowa Rada Spółdzielcza wysłała mnie na drzewo. Nie wiem, co się stało z archiwum, może w oparciu o ten raport będę starał się drążyć temat. Będę wdzięczny za przesłanie mi wszystkich waszych wystąpień do resortów. Pod koniec roku przy waszym sprawozdaniu czytamy listę niewykonanych wniosków: 80% jest niezrealizowanych, nawet niepodjętych.

Mam uwagi do pracy Komisji. Uważam, że w planie pracy na przyszły rok powinna się znaleźć systematyczna kwerenda naszych tematów z poprzedniego roku w kontekście wniosków *de lege ferenda*, żeby zapytać przedstawicieli resortów, co zrobili z wnioskami. Mieliśmy sytuację, w której brak uzgodnienia, kto powinien zająć się tematem, spowodowało, że jako poseł mogę dojść do głosu dopiero po godzinnej dyskusji między resortami. Chyba nie o to chodzi. Ktoś powinien powiedzieć: z przedstawionego raportu rząd wyciągnął takie i takie wnioski, zostały one rozpisane tak i tak, a realizacja będzie wyglądała tak i tak. To będzie mój główny wniosek do pracy Komisji w przyszłym roku, żebyśmy nie odfajkowywali tematów, ale wracali i pochylali się nad najważniejszym dorobkiem NIK, jakim są wnioski *de lege ferenda*. Wnioski nie mogą być pisane na Berdyczów, gdyż marnujemy gigantyczny kapitał. Oczekuję jednak, że Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zdobędzie się na refleksję, a ja w oparciu o otrzymane materiały będę kierował interpelację. Może mi państwo odpowiedzą, jak zajęli się problemem. Liczę również na swoją Komisję, że nie odpuści i w przyszłym roku, w odpowiednim czasie zajmiemy się tematem. Poszkodowanych jest ok. 2 mln obywateli w Polsce. To jest dużo. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Zgłosił się jeszcze pan dyrektor Bucior, a następnie oddamy głos pani dyrektor delegatury w Gdańsku.

Zastępca dyrektora departamentu MRPiPS Marek Bucior:

Dziękuję, panie przewodniczący. Chcę bardzo wyraźnie podkreślić, że ministerstwo nie umywa rąk. Błędnie zrozumiano wypowiedzi. Działam w granicach legitymacji, która została mi udzielona do wystąpienia i nie wykraczam poza nią. Chcę zwrócić uwagę, że przepisy emerytalne zostały tak skonstruowane, aby uwzględniać istniejące realia. Skonstruowali je moi poprzednicy w roku 1998 i Sejm uchwalił. Przepisy bardzo wyraź-

nie wskazywały: żeby wyliczyć świadczenie, potrzebujemy wiedzy o wynagrodzeniach z 10 kolejnych lat z ostatnich 20 lat. Zaznaczono również, że w roku 1999, ze względu na przepis mówiący, iż można zniszczyć dokumentację płacową po 12 latach przechowywania, uwzględniono również ten fakt i wskazano, że nie z 20, ale 19 lat. To oznacza, że obecnie mamy 10 kolejnych lat z ostatnich 20. Z tego powodu Zakład Ubezpieczeń Społecznych zapisał na kontach ubezpieczonych składki od 1 stycznia 1999 r. Mamy już pełne 18 lat zinwentaryzowanych, zwaloryzowanych, zewidencjonowanych przez ZUS. W związku z tym, jeśli jesteśmy w stanie wyliczyć świadczenie emerytalne lub rentowe, ma to oparcie w przepisach.

Analogicznie wygląda sytuacja z kapitałem początkowym. Rzeczywiście, w 1998 r. został dopisany ust. 6, stanowiący wyjątek. Oprócz zasady 10 z 20 lat na wniosek ubezpieczonego można wybrać 20 najlepszych lat z całego życia zawodowego. To nie jest zasada, ale coś dodatkowego. Chodziło, żeby świadczenie emerytalne odzwierciedlało jak najlepiej całość okresu zarobkowania. Na pewno dane z 20 lat lepiej odzwierciedlają całość okresu zarobkowego niż z 10 lat. W 1998 r. podjęto decyzję, że w przyszłości wszystkie świadczenia emerytalne będą wyliczone w oparciu o cały przebieg naszej kariery zawodowej. To oznacza, że ZUS wziął na siebie ciężar zewidencjonowania wszystkich składek od 1 stycznia 1999 r., aż do przejścia na emeryturę danej osoby.

Przed 1999 r. funkcjonował stary system emerytalny i jego dziedzictwem był początkowy kapitał, który także trzeba wyliczyć. Świadczenia emerytalne przed 1999 r., liczone według starego systemu, nie odzwierciedlają całego okresu zarobkowego, dlatego nam wystarcza 10 lat kalendarzowych. Chcę jeszcze raz podkreślić, że ministerstwo zdaje sobie sprawę i podejmuje interwencje, jeżeli widzi niedociągnięcia. Jedynym, co można było zrobić, było wpisanie minimalnych wynagrodzeń w miejsce okresów zerowych. To są podstawowe kwestie. Dziękuję.

Wiceprezes NIK Ewa Polkowska:

Chcę powiedzieć jedno słowo i oddam głos pani dyrektor. Szanowni państwo, chcę, żeby to wybrzmiało na koniec, gdyż mamy poczucie wagi problemu, który państwu przedstawiliśmy. Niezależnie, w jaki sposób administracja publiczna będzie przerzucała się rozwiązaniem tego problemu, jak będzie szukała usprawiedliwienia, żeby nie zbudować nowego systemu, my zaproponowaliśmy jego uszczelnienie. Po drugiej stronie systemu znajduje się obywatel. Nawet gdyby był jeden obywatel, który nie ma żadnego wpływu, czy jego dokumenty pracownicze są przechowywane przez wiarygodny podmiot lub znajdują się u niewłaściwego przechowującego, i ma on minimalną stawkę, wcześniej zerową, to jest wystarczający powód, aby zająć się tym problemem. Nie bagatelizowałabym skali problemu, nawet gdyby był jeden obywatel.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Zmierzamy pomału do końca. Pani dyrektor Delegatury NIK w Gdańsku.

Podsekretarz stanu w MKiDN Magdalena Gawin:

Panie przewodniczący, będę musiała wyjść. Czy mogę dopowiedzieć jedno zdanie?

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Bardzo proszę. W takim razie zamieniamy kolejność: pani minister pierwsza, pani dyrektor ostatnia.

Podsekretarz stanu w MKiDN Magdalena Gawin:

Proszę mi wybaczyć, ale zaczęło się już spotkanie, na którym powinnam być obecna. Chcę krótko odnieść się do problemu, przede wszystkim wypowiedzi pana dyrektora. Mówił on o systemie emerytalnym, chociaż tematem spotkania jest przechowywanie dokumentacji osobowo-płacowej. Usłyszeliśmy, że Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej rozpatruje, w jaki sposób najsprawiedliwiej naliczać ludziom emeryturę: za mało z 10 lat, lepiej z 20 lat, a najlepiej z całego życia. To świadczy, że Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej potrzebuje własnego zasobu archiwalnego, aby decydować, ile i jak powinno się przechowywać, ponieważ to daje swobodę w podejmowaniu decyzji. Nie zgadzam się z panią prezes, dlatego że administracja państwa działa według określonych zasad: racjonalności, właściwości i skuteczności. System, w którym uzna-

jemy, że dokumenty osobowo-płacowe są częścią dziedzictwa narodowego, a odpowiada za nie minister kultury, jest absurdalny i źle działa. Zgadzam się, że po drugiej stronie jest obywatel i człowiek, dlatego powinniśmy zmienić ten system, a nie ulepszać go.

Na koniec pozostaje jeszcze kwestia penalizacji. W raporcie NIK mamy bardzo wyraźnie napisane, że powinniśmy więcej penalizować. Chcę powiedzieć, że to nie jest problem na poziomie przepisów, dlatego że możemy wszystko spenalizować, ale problem znajduje się na poziomie praktyki, działalności Policji, prokuratury i orzecznictwa sądowego. Dopóki nie zwrócimy na to uwagi, będziemy mieć świetnie działające prawo na papierze i serię umorzeń, niekorzystnych rozstrzygnięć sądów jak dotychczas.

Bardzo dziękuję, panie przewodniczący. Chcę wszystkim podziękować za dzisiejsze spotkanie.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Pani dyrektor Delegatury w Gdańsku, a na koniec, na deser pan przewodniczący Śniadek.

Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Gdańsku Ewa Jasiurska-Kluczek:

Dziękuję, panie przewodniczący, za udzielenie głosu. Szanowni państwo, odnosząc się do skali i realiów, chcę podkreślić, co zostało powiedziane, że intencją naszych ustaleń i informacji nie było wywołanie sporu, ale uświadomienie potrzeby konieczności, wręcz zmiany systemu. To jest nasza główna intencja. Odnosząc się do skali i realiów, jak powiedział pan minister, mówimy o wyjątkach od zasady, ale pamiętajmy, że dla każdego człowieka, obywatela, wyjątek jest zasadą. Chodzi o jego emeryturę.

Nie będę przedłużała, powiem o skali. Należy powiedzieć, czego dotyczyła reforma. Dotyczyła ona pracowników uspołecznionych, zatrudniających ponad 20 osób, zakładów pracy, zlikwidowanych przed 1999 r. Takie zakłady pracy składały do ZUS deklaracje grupowe. Wszystkie mniejsze, zatrudniające poniżej 20 osób, składały deklaracje imienne. Można sobie wyobrazić, jaka to jest skala. Jest o niej mowa w informacji. 412 tys. podmiotów, niebędących osobami fizycznymi, które zostały zlikwidowane w latach 1999–2016 i wszyscy zatrudnieni pracownicy. Nie mówię o pracodawcach będących osobami fizycznymi. To, o czym wspomniał pan poseł Wilczyński, podajemy w informacji na stronie 65: w dniu 1 stycznia 1999 r. liczba ubezpieczonych, dla których ZUS powinien ustalić kapitał początkowy, wynosiła 11 mln.

Tymczasem, na koniec 2016 r. ZUS rozpatrzył sprawę o ustalenie kapitału początkowego dla 8,8 mln byłych ubezpieczonych pracowników, a tylko w 2015 r. zarejestrowano 1,4 mln wniosków o ustalenie kapitału początkowego, z czego 200 tys. dotyczyło pierwszorazowego naliczenia, reszta to przeliczenie. Mówiliśmy o ciężkiej pracy w archiwach. Rzeczywiście praca archiwistów w warunkach wpływu 200 tys. wniosków rocznie i załatwiania dziennie średnio 58 wniosków pisemnych i 171 interwencji osobistych i telefonicznych jest benedyktyńską pracą. Ale za tym stoi 200 tys. wnioskodawców, ludzi szukających swojej dokumentacji.

Dodam jeszcze, że przeliczenie kapitału, wynikające ze zmiany wprowadzonej od 1 stycznia 2009 r., następuje tylko na wniosek. To jest głęboki ukłon w stronę ZUS, że w wyniku naszych interwencji występuje on do ludzi nie tylko w formie elektronicznej, lecz także papierowej. Rzeczywiście, ludzie przychodzą i mają zaufanie. Dlatego, jeśli ZUS mówi „nie", wielu starszych ludzi nie odwołuje się do sądu. Uważają, że skoro ZUS tak powiedział, to musi tak być. Natomiast podkreślam, można przeliczyć tylko na wniosek.

Dodatkowo chcę jeszcze zwrócić państwa uwagę na tzw. ciemną liczbę obywateli, którzy nie wiedzą, że takie przeliczenie można zrobić. Ilu ludziom brakuje pieniędzy na leki? To nie jest populizm z mojej strony. Tyle chciałam powiedzieć w kwestii skali.

Odnosząc się do archiwów, chcę powiedzieć, że nie wdajemy się w żadne spory, to nie jest naszą intencją. O słabości Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie świadczyła sytuacja, gdy od roku 2003 archiwa zostały przechowawcą dokumentacji osobowo-płacowej wpisanej do ustawy, oczywiście odpłatnie. Nasze ustalenia wskazują, że Archiwa Państwowe przejęły 47 km dokumentacji osobowo-płacowej, a wolne miejsca na półkach mają jeszcze na 50 km. Pani minister powiedziała o praktyce w archiwach. Chcę się do tego odnieść. Praktyka stosowania przepisów w archiwach wymaga

mojego komentarza jako prawnika. Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych przyjmuje wykładnię przepisu, że jeśli dokumentacja jest zagrożona zniszczeniem, ale nie znajduje się bezpośrednio u przechowawcy albo poprzedniego pracodawcy, wtedy nie interweniuje. Taka jest praktyka. Dziękuję.

Poseł Janusz Śniadek (PiS):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, na koniec chcę przytoczyć bardzo konkretny i bolesny przykład obrazujący bezradność instytucji państwowych i ogromne dziury w prawie w tym obszarze. Stocznia Gdynia w roku 2009 w wyniku ustawy kompensacyjnej zniknęła z powierzchni ziemi, przestała istnieć jako podmiot. Między innymi w ramach procesu kompensacji powstał problem dokumentacji kilkudziesięciu tysięcy pracowników. Ustawa nie regulowała, nie nawiązywała do problemu, co z tym zrobić. Nie pamiętam dokładnie, 4 lub 5 lat temu dotarła do mnie informacja o problemie związanym z archiwizacją akt. Syndyk lub kompensator, osoba, która przejmowała prowadzenie spraw stoczni, przekazała dokumenty w sposób aferalny. Prawdopodobnie, gdyby zgodnie z doniesieniami, przyjrzała się temu prokuratura, skończyłoby się aferą. Wszystkie dokumenty trafiły bezprzetargowo do człowieka, który miał kilka innych spraw kryminalnych w sądach. Przyszedł do mnie stoczniowiec i powiedział, że był u tego człowieka i za 300 zł bez faktury dostał te dokumenty, które były przechowywane w stodole, bez zabezpieczenia pożarowego.

Jeśli chodzi o obszar stoczniowy, dokonała się zmiana. Syndyk zniknął w związku z nieprawidłowościami, pojawiła się nowa osoba, która złożyła kilka doniesień do prokuratury. Osobiście 4 lata temu dotarłem do prezesa NIK z pismem i dokumentami, pokazującymi aferalność tej historii, również do zastępcy prokuratora generalnego. Nie pamiętam nazwiska. W każdym razie w obu sprawach dostałem odpowiedzi, ale spuszczające temat.

Dla mnie raport NIK nie daje żadnej odpowiedzi, jak rozwiązać problem, w sposób jak formułował poseł Tadeusz Dziuba. Również nie satysfakcjonuje mnie stanowisko Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Oczekiwanie, że Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego będzie odpowiedzialne za te sprawy, także nie wydaje się mi właściwe, chociaż instytucja Archiwów Państwowych może budzić skojarzenie, że to jest właściwe miejsce do przechowywania.

Uważam, że w tej sprawie powinniśmy wystąpić do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, żeby zajęło konkretne stanowisko, jak należy rozwiązać ten problem. Sprawa dotyczy na pewno 2 mln ludzi, którym jeszcze nie naliczono kapitału, ale kwestia archiwizacji dokumentów zaczyna pojawiać się również po 1999 r., dotycząca bieżących opłat. Należy porządnie rozwiązać ten problem. To dotyczy wielu setek, a może milionów ludzi. Zwłaszcza w okresie, kiedy mamy plagę umów śmieciowych, a zakłady, firmy i podmioty znikają, dotarcie i odtworzenie dokumentów jest praktycznie niewykonalne. To jest jeden z objawów państwa teoretycznego, w którym kwestie pracownicze były trzeciorzędne.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Dziękuję państwu. Prawdą jest, że z wniosków NIK nie wynika racjonalne, systemowe rozwiązanie tej kwestii, ale wnioski są obfite, w dużej mierze odnoszą się do zaszłości i warto dopilnować, żeby zostały wykonane w komplecie. Sprawa jest skomplikowana. Nakłada się na to nowa inicjatywa ustawodawcza rządu z druku nr 1995, o którym wspomniała pani prezes. Stąd możemy podjąć zobowiązanie, że prezydium sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej zaproponuje rozwiązanie, które będzie zarysowywało racjonalne rozwiązanie systemowe w zakresie gromadzenia dokumentacji, będącej podstawą do ustalenia świadczeń emerytalnych. Wydaje się mi, że adresatem nie będzie Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej ani Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Musimy się zastanowić, ale chyba Prezes Rady Ministrów jest właściwym adresatem.

Bardzo dziękuję. Po 2 godzinach i 15 minutach zakończyliśmy pierwszy punkt naszego spotkania.

Przechodzimy do drugiego punktu – rozpatrzenie raportu Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli realizacji Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2020. Mam smutną wiadomość dla pana dyrektora. Ma pan 40 minut na przedstawienie informacji razem z dyskusją. Zapraszam.

Dyrektor Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli Sławomir Grzelak:

Dziękuję. Sławomir Grzelak, dyrektor Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji. Panie przewodniczący, myślę, że 40 minut wystarczy, ponieważ kontrola nie była tak rozległa jak omawiana w pierwszym punkcie. Dotyczyła jednej sprawy: realizacji wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej. Działaniami kontrolnymi objęliśmy konkretny program rządowy, strumienie finansowe, które były przekazywane przez rząd na rzecz beneficjentów i przedsiębiorców, działających w różnych branżach gospodarki. Wyniki kontroli są ujęte w sposób syntetyczny. Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK poprzez kontrole doraźne, które obejmowały wykonywanie przez beneficjentów zobowiązań umownych, zawieranych w ramach programu rządowego.

Celem głównym kontroli była ocena wpływu realizacji programu na wzrost innowacyjności, konkurencyjności polskiej gospodarki, a cele szczegółowe obejmowały następujące kwestie: czy wspierane inwestycje zapewniają transfer nowoczesnych technologii do naszej gospodarki, czy wspierane inwestycje tworzą miejsca pracy o wysokiej produktywności i czy zachowana jest trwałość efektów wspieranych inwestycji. Badaniami kontrolnymi objęliśmy przygotowanie oraz zmiany i realizację programu rządowego, a także sposób jego monitorowana, przygotowywanie ofert, wsparcia dla projektów, zgłaszanych w ramach tego programu oraz wykonywanie zobowiązań, które zostały określone w umowach z beneficjentami, a także zachowanie okresu trwałości inwestycji.

Kontrolą objęliśmy łącznie 12 jednostek, w tym Ministerstwo Rozwoju, byłą Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych, a także 10 przedsiębiorców, beneficjentów programu. Beneficjenci zostali wyłonieni z grupy przedsiębiorców, którzy zakończyli realizację zobowiązań umownych i znaleźli się w fazie tzw. trwałości inwestycji. Kontrolą objęliśmy okres od 1 stycznia 2012 do 30 września 2016 r. Kontrolowany program został przyjęty przez Radę Ministrów w 2011 r. i miał pierwotnie obowiązywać w latach 2011–2020. Dotacje wypłacane zgodnie z pierwszą wersją programu miały być przyznawane do końca 2015 r., a wypłaty środków do końca 2020 r. Pierwotnie na realizację programu przewidziano 727 mln zł. Do 31 października 2016 r. program był pięciokrotnie zmieniany. Na uwagę zasługuje zmiana przeprowadzona w 2016 r. Doszło wtedy do zwiększenia budżetu programu do 960 mln zł i uelastyczniono zasady przyznawania wsparcia, co prawdopodobnie przyczyniło się do pozyskania dużych inwestorów jak firma Daimler, która rozpoczęła w Polsce produkcję silników samochodowych oraz inwestycję LG Chem, koncernu koreańskiego, który będzie produkował w Polsce baterie do samochodów elektrycznych.

Na dzień dzisiejszy budżet programu wynosi 960 mln zł, a jego głównym celem jest wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki. Cele szczegółowe to: zwiększanie udziału w innowacyjnych inwestycjach stosujących nowoczesne technologie, a drugi cel to tworzenie miejsc pracy o wysokiej produktywności. Z danych uzyskanych przez NIK wynika, że do września 2016 r. inwestorzy otrzymali łącznie ok. 156 mln zł z budżetu programu, w tym 63 mln zł z tytułu utworzenia nowych miejsc pracy oraz 93 mln zł z tytułu nakładów inwestycyjnych. W tym samym okresie podpisano 61 umów, w których beneficjenci zobowiązali się do zainwestowania w Polsce ponad 8,6 mld zł oraz utworzenia 22 tys. nowych miejsc pracy. Najwięcej umów podpisano z inwestorami wywodzącymi się ze Stanów Zjednoczonych, tj. z 25 podmiotami. Do końca ubiegłego roku beneficjenci stworzyli ponad 19 tys. miejsc pracy, w tym 14 tys. dla osób z wyższym wykształceniem, oraz zainwestowali łącznie 6,5 mld zł.

Zasadniczo oceniamy pozytywnie ustanowienie i realizację programu, postrzegając go jako jeden z instrumentów, który umożliwia stymulację napływu bezpośrednich inwestycji do Polski. Jednocześnie chcę zauważyć, że Polska jest liderem w pozyskiwaniu

zagranicznych inwestycji. Przykładowo w 2015 r. szacowano je łącznie na 7,5 mld dolarów amerykańskich. Dla porównania Czechy i Węgry w tym samym czasie przyciągnęły łącznie do swoich krajów kapitał o wartości 3,3 mld dolarów. Co do zasady ustanowienie programu oceniamy pozytywnie.

Natomiast negatywnie, z punktu widzenia celowości, oceniliśmy fakt, że w założeniach programu nie uwzględniono, a w konsekwencji nie wprowadzono do umów z beneficjentami zobowiązań do realizacji deklarowanych we wnioskach o udzielenie pomocy publicznej, zamiarów w zakresie transferów nowych technologii na polski rynek oraz deklarowanych rodzajów inwestycji. Wymagania wobec beneficjentów zostały ograniczone wyłącznie do poniesienia nakładów w określonej kwocie bez ustalenia wymagań co do rzeczowego zakresu inwestycji oraz zobowiązano ich do stworzenia wskazanej liczby miejsc pracy, co oznacza w praktyce brak gwarancji realizacji celów programu.

Uniemożliwiono również ministrowi właściwemu do spraw gospodarki pełną kontrolę dofinansowanych przedsięwzięć pod względem efektów pomocy, która została udzielona przedsiębiorcom. Krótko mówiąc, za środki pozyskane z programu możliwe było utworzenie miejsc pracy, które mogły służyć realizacji prostych usług call center albo prostemu montażowi.

Natomiast w niewielkim stopniu program mógł się przyczyniać do przyciągania technologii tzw. *high-tech*, czyli najwyższych. Wady systemowe programu spowodowały, że minister nie dysponował danymi, nie mógł dokonywać oceny, czy i w jakim stopniu wydatkowanie środków publicznych wpłynęło na wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki, czyli w jakim stopniu służyło realizacji celu głównego programu. Nie wiadomo, w jakim stopniu miał miejsce transfer technologii polskich przedsiębiorców, a także czy utworzone nowe miejsca pracy charakteryzowały się wysoką produktywnością. W corocznych sprawozdaniach z realizacji programu nie był wykazywany rzeczywisty wpływ inwestycji na wzrost innowacyjności i konkurencyjności. Stąd ocena nie jest możliwa.

Z kolei w naszej ocenie, którą formułujemy na podstawie ustaleń kontroli, uznajemy, że efekty programu tylko częściowo mogły wpłynąć na osiąganie celu głównego. Uważamy, że system kontroli i monitorowania realizacji programu przyjęty przez ministerstwo był wadliwy. Przedstawiciele ministra właściwego do spraw gospodarki kontrolowali realizację umów, ale kontrole ograniczały się wyłącznie do weryfikacji danych sprawozdawczych dotyczących wielkości nakładów inwestycyjnych i utworzonych miejsc pracy pod kątem ewentualnych korekt wypłacanych dotacji. Pomijano całkowicie zobowiązania umowne w zakresie informowania o realizacji np. zobowiązań podatkowych. W konsekwencji minister nie miał informacji, jaka jest łączna kwota z tytułu podatków odprowadzanych przez beneficjentów programu, jaka kwota podatków została odprowadzona do budżetu państwa oraz budżetów lokalnych.

Negatywnie oceniliśmy fakt, że w jednym z wytycznych zapisów, które zawierały katalog zakresu obowiązków nałożonych na osoby przeprowadzające kontrole u beneficjentów, nie ujęto obowiązków wyjaśnienia okoliczności i przyczyn niepełnego lub nieprawidłowego wykonania zobowiązań umownych, jak również wskazań mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości lub uchybień.

Kolejna kwestia to wskaźniki monitorowania celu głównego programu, czyli wartość inwestycji zagranicznych oraz miejsce Polski w rankingach innowacyjności, np. w unijnym rankingu Innovation Union Scoreboard w 2015 r. osiągnęły one wartości równe lub wyższe od zakładanych, ale na ich podstawie nie można określić, w jakim stopniu na ich poziom wpłynęło funkcjonowanie programu. Wskaźniki celów szczegółowych w 2015 r., również wyższe niż zakładane, odzwierciedlają poziom nakładów inwestycyjnych oraz liczbę miejsc pracy powstałych w wyniku dotowanych liczb inwestycji, ale nie pozwalają określić ich wpływu na innowacyjność lub konkurencyjność gospodarki. W naszej ocenie tworzenie miejsc pracy wysokiej produktywności w ogóle nie było monitorowane, gdyż przyjęte dla niego mierniki nie pozwalały na ocenę produktywności miejsc pracy powstałych w wyniku realizacji tego programu. Szczegółowe dane o wartościach mierników zostały zawarte w załączniku nr 1 naszego raportu.

Z kolei pozytywnie oceniamy przestrzeganie, zarówno przez ministra właściwego do spraw gospodarki, jak i przez ówczesną Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych, procedur przyznawania i rozliczania pomocy publicznej, czyli dotacji, które zostały ustalone w programie. Wyniki kontroli u beneficjentów wykazały, że zobowiązania umowne były realizowane w szczególności w zakresie nakładów inwestycyjnych i tworzenia miejsc pracy, aczkolwiek niekiedy niezgodnie z harmonogramami, a także – co należy uznać za fakt pozytywny – inwestorzy utrzymywali swoje inwestycje w założonym, umownym okresie trwałości.

Odnośnie do naszych wniosków o charakterze systemowym, które zostały zawarte w informacji, należy stwierdzić, że minister w projektowanej wówczas nowelizacji programu wyeliminował zasadniczą wadę, tzn. brak umownych warunków ukierunkowanych na realizację celu programu, czyli wzrost innowacyjności i konkurencyjności gospodarki. Uznaliśmy, że celowym jest zmiana zasad programu, żeby ukształtować umowy z beneficjentami, aby warunkiem otrzymania wsparcia była pełna realizacja deklaracji otrzymanej we wnioskach o udzielenie dotacji, w tym możliwość transferu technologii do polskich firm oraz rzeczywiste podnoszenie kwalifikacji osób zatrudnionych na dotowanych miejscach pracy. Stwierdziliśmy, że przynajmniej u niektórych beneficjentów jest bardzo duża rotacja pracowników w przypadku dotowanych miejsc. Pozostaje otwarte pytanie, czy pracownicy, którzy zostali zatrudnieni, nabywają kwalifikacje i czy są możliwości wykorzystania ich w innych miejscach pracy.

Ponadto uznajemy, że w toku prac nad przyszłym kształtem programu konieczne jest zapewnienie zasad monitoringu, aby obejmował on także jakościowe efekty inwestycji, m.in. uczestnictwo polskich firm w realizacji tych przedsięwzięć, współpracę beneficjentów z polskimi przedsiębiorcami, w tym transfer technologii, dostęp do wiedzy i technologii dla pracowników zatrudnionych na dotowanych miejscach pracy, a także bieżące gromadzenie i analizowanie danych o zobowiązaniach podatkowych beneficjentów. Odpowiedź Ministra Rozwoju, która została przesłana do NIK w dniu 28 kwietnia 2017 r., jest pozytywna. Minister stwierdził, że przygotowywana jest kompleksowa nowelizacja programu, w ramach której zostaną wprowadzone zmiany uwzględniające wnioski zgłoszone przez NIK. Należy uznać, że to jest pozytywny wydźwięk kontroli, natomiast z informacji, którymi dysponujemy w trybie niekontrolnym, ze źródeł ogólnie dostępnych wiemy, że nie nastąpiła zmiana programu. Mam nadzieję, że się mylę. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Dziękuję. Poprosimy teraz o wypowiedź przedstawiciela Ministerstwa Rozwoju. Chcę poinformować, że był z nami obecny pan minister Kościński, ale musiał opuścić posiedzenie ze względu na zaplanowane obowiązki. Poprosimy o głos panią dyrektor Ewę Chojecką.

Zastępca dyrektora Departamentu Inwestycji i Rozwoju Ministerstwa Rozwoju Ewa Chojecka:

Cieszę się, że mogę być obecna razem z przedstawicielami NIK, którzy dokonywali oceny. Jesteśmy zadowoleni, że Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ustanowienie i realizację programu jako jednego z instrumentów pobudzającego napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski. Widzimy, że konieczna jest modyfikacja założeń programu, aby w lepszym stopniu odpowiedzieć potrzebom i wyzwaniom, przed którymi stoi polska gospodarka, a może przede wszystkim, aby środki kierowane były na wsparcie inwestycji, które zapewniają rzeczywistą realizację celów. Program już jest w ostatniej fazie przygotowania. Liczyliśmy, że wcześniej przejdzie cały proces.

Powiem pokrótce, w jaki sposób skonsumowaliśmy wnioski, które wynikały z raportu. Po pierwsze, w ocenie NIK niezbędne jest wyeliminowanie wady programu, polegającej na braku umownych warunków ukierunkowanych na realizację celu wzrostu innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki. Zdaniem NIK celowe byłoby dokonanie zmiany zasad programu w celu takiego ukształtowania umów z beneficjentami, aby warunkiem otrzymania wsparcia była pełna realizacja deklaracji zawartej we wnioskach o udzielenie

dotacji, wpływającej na innowacyjny rozwój współpracujących polskich firm i podnoszenie rzeczywistych kwalifikacji osób zatrudnionych na dotowanych miejscach pracy.

Zgodnie z założeniami Ministerstwa Rozwoju zmianie podlegać będą m.in. kryteria oceny projektów inwestycyjnych. Poza kryteriami ilościowymi, nakładami inwestycyjnymi oraz utworzonymi miejscami pracy zostanie rozszerzony katalog kryteriów jakościowych. Będą one podzielone na sześć grup: rozwój strukturalny, rozwój naukowy, rozwój zrównoważony terytorialnie, rozwój zasobów ludzkich, odpowiedzialność społeczna i kryteria dodatkowe. Program zostanie dostosowany do Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju. Wsparcie dla innowacyjności przejawiać się będzie poprzez premiowanie w procesie przyznawania dotacji, inwestycji wysokiej jakości m.in. w zakresie tworzenia wysokopłatnych miejsc pracy dla osób z wyższym wykształceniem, nakładów na badania i rozwój, współpracę inwestora z uczelniami wyższymi, wdrażania procesów o najwyższym stopniu zaawansowania, inwestowania w branże zwiększające potencjał rozwojowy polskiej gospodarki.

Znowelizowany program wpłynie na poprawę jakości kapitału ludzkiego. Stawiany będzie nacisk przede wszystkim na tworzenie wysokopłatnych miejsc pracy związanych z wykonywaniem zaawansowanych procesów przez osoby z wyższym wykształceniem. Zadeklarowane przez inwestora spełnianie kryteriów jakościowych, związanych m.in. ze stymulowaniem innowacyjności polskich małych i średnich przedsiębiorstw i rozwoju kapitału ludzkiego, będzie wprowadzane do umów o udzielanie dotacji i weryfikowane. Planuje się wprowadzenie do treści umów o udzielanie dotacji wartości wszystkich kryteriów, które były podstawą przyznania pomocy publicznej.

Spełnianie kryteriów ma podlegać kontroli przedstawicieli Ministerstwa Rozwoju, czyli nie tylko wartość inwestycji, lecz także liczba zatrudnionych osób, podobnie jak wysokość nakładów i liczba tworzonych miejsc pracy. Brak spełnienia kryteriów określonych w umowie będzie się wiązać ze zwrotem dotacji przez inwestora. Wskaźniki monitorowania programu zostaną dostosowane do nowych celów, kryteriów jakościowych. Aktualnie trwają prace nad ich uszczegółowieniem.

Na obecnym etapie planuje się wprowadzenie kilku wskaźników, które są przedmiotem ostatecznych ustaleń, ale jeszcze nie zostały ogłoszone. Na podstawie umów o udzielanie wsparcia z programów inwestorzy będą zobowiązani do przekazywania rocznych informacji o dokonywanych w okresie sprawozdawczym płatności z tytułu podatku CIT oraz podatku od nieruchomości. Kontrole będą uwzględniały sprawdzenie wykonania kryteriów jakościowych, zadeklarowanych w procesie składania grantów. Jednym z nowych kryteriów, związanych ze współpracą z polskimi przedsiębiorcami, jest wkład lokalny, definiowany jako procentowy udział kosztów zakupu komponentów i usług od podmiotów prowadzących działalność produkcyjną i usługową w Polsce, w całkowitym koszcie zakupów wszystkich komponentów i usług niezbędnych do wytworzenia danego produktu. Zmiana jest istotna i systemowa, w ostatniej fazie przygotowania. Celem jest, żeby w styczniu przepisy weszły w życie. Jesteśmy już na końcówce. Na pewno wszystkie zalecenia NIK zostaną wdrożone. Taki mamy cel. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Dziękuję pani dyrektor. Czy państwo posłowie chcą zabrać głos? Rozumiem, że możemy przyjąć do wiadomości, iż Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła realizację programu z zastrzeżeniem, że zawiodło zarządzanie przez cele. Przyjmujemy również do wiadomości, że Ministerstwo Rozwoju zaproponowało niezbędne korekty we wniosku NIK i proces modyfikacji znajduje się w ostatniej fazie realizacyjnej.

Dziękuję panom posłom, przedstawicielom Najwyższej Izby Kontroli i Ministerstwa Rozwoju. Zamykam posiedzenie Komisji.